

**ZEITSCHRIFT
FÜR
VERKEHRS-
WISSENSCHAFT**

INHALT DES HEFTES:

Referenztarife für den grenzüberschreitenden
Güterkraftverkehr in der Europäischen Gemeinschaft

Von Rainer Willeke, Köln, Herbert Baum, Hamburg
und Walter Hoener, Köln

Seite 155

Zukunftsprobleme des Fernstraßenbaus

Von Ernst-Ulrich Hiersche, Köln

Seite 182

Einige Gedanken zur gemeinsamen Verkehrspolitik —
Vom Legalismus zum Pragmatismus

Von Ulrich Weinstock, Brüssel

Seite 200

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:
Prof. Dr. Herbert Baum
Professur für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik
Hochschule der Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85, 2000 Hamburg 70

Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 14,
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telex: 8 58 633 vvf

Einzelheft DM 13,-, Jahresabonnement DM 48,-.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978.

Erscheinungsweise: vierteljährlich.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u. ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

v. st

Referenztarife für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr in der Europäischen Gemeinschaft

VON RAINER WILLEKE, KÖLN, HERBERT BAUM, HAMBURG
UND WALTER HOENER, KÖLN

I. Die marktordnungspolitische Ausgangslage

Geht man von der Zielvorstellung der europäischen Verkehrspolitik aus, einen binnenmarktähnlichen, nach Wettbewerbsprinzipien funktionierenden Verkehrsmarkt zu schaffen, so muß festgestellt werden, daß eine gemeinsame Verkehrspolitik bisher allenfalls in Ansätzen besteht. In den nationalen Preisordnungen für den Binnenverkehr der Länder der Gemeinschaft läßt sich eine einheitliche Zielrichtung und eine parallel fortschreitende Entwicklung nicht erkennen. Unterschiedlich in den einzelnen Ländern und für die einzelnen Verkehrsträger reicht die Spannweite behördlicher Eingriffe in das Preisgeschehen von Festtarifen über Margentarife bis hin zu völlig freier Preisbildung. Auch im Bereich des grenzüberschreitenden Güterverkehrs der Gemeinschaft ist eine Harmonisierung der tariflichen Regelungen insgesamt noch nicht gelungen. Nur für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr konnte seit 1972 mit der Verordnung (EWG) Nr. 1174/68 ein obligatorisches Margentarifsystem mit der Möglichkeit zu Sonderabmachungen durchgesetzt werden¹⁾.

Anschriften der Verfasser:

Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
5000 Köln 41

Prof. Dr. Herbert Baum
Professur für Volkswirtschaftslehre,
insbesondere Wirtschaftspolitik
Hochschule der Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85
2000 Hamburg 70

Dr. rer. pol. Walter Hoener
Institut für Verkehrswissenschaft
an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22
5000 Köln 41

1) Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 1174/68 des Rates vom 30. Juli 1968 über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 11. Jg. Nr. L 194 vom 6. August 1968, S. 1-5.

Nach Lage der Dinge muß eine einheitliche Preispolitik im Binnenverkehr der EG-Staaten zumindest kurzfristig als Utopie gelten. Um dennoch eine Harmonisierung vorzubereiten und Impulse für eine spätere Liberalisierung der nationalen Verkehrsmarktordnungen zu geben, bietet die Preispolitik im grenzüberschreitenden Güterverkehr einen durchaus erfolgversprechenden Ansatzpunkt. Die konsequente Weiterentwicklung des bisher schon flexiblen Preisbildungssystems und die Auswertung der Wirkungen für Verkehrsgewerbe und Verlagerer würden die Chancen und Risiken einer marktwirtschaftlichen Preisbildung erkennbar machen und vielleicht eine preispolitische Neuorientierung einleiten. Dabei könnte auch dokumentiert werden, welche Alternativen eines „kontrollierten Wettbewerbs“ zwischen staatlich-reglementierten Preisen und einer völlig freien Preisgestaltung bestehen.

Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen den EG-Staaten wurde mit der Verordnung (EWG) Nr. 2831/77 die Möglichkeit eröffnet, Referenztarife einzuführen²⁾. Nach dem Willen der beteiligten Staaten bleibt aber das bestehende System obligatorischer Margentarife in seinem bisherigen Geltungsbereich erhalten. Nur im Verkehr zwischen den sechs alten und den drei neuen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft (Großbritannien, Irland, Dänemark) und im Verkehr zwischen den neuen Mitgliedstaaten gelangen seit März 1980 Referenztarife zur Anwendung. Referenztarife sind somit auf bisher tariffreien Relationen eingeführt worden. Das Nebeneinander von obligatorischen Margentarifen und Referenztarifen in der Europäischen Gemeinschaft ist nur als Übergangszustand konzipiert. In der Verordnung (EWG) Nr. 2831/77 ist die Bildung eines Tariffachausschusses vorgesehen, der die Erfahrungen mit Referenztarifen zusammentragen und nach einer Erprobungsphase dem Rat der Europäischen Gemeinschaften Vorschläge für die tarifpolitische Weiterentwicklung im Bereich des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs unterbreiten soll, über die voraussichtlich bis Ende 1982 entschieden werden wird.

Der vorliegende Beitrag will selbstverständlich diesen Empfehlungen, die sich auf die Datenentwicklung über einen längeren Zeitraum stützen können, nicht vorgreifen. Vielmehr wird der Versuch unternommen, auf der Grundlage der bisherigen Erfahrungen mit anderen Varianten liberaler Tarifbildungssysteme und unter Beachtung der markttheoretischen und -empirischen Ausgangssachverhalte die voraussichtlichen Auswirkungen von Referenztarifen abzuschätzen und die notwendigen Gestaltungsbedingungen für ihre Funktionsfähigkeit darzulegen³⁾.

2) Vgl. Verordnung (EWG) Nr. 2831/77 des Rates vom 12. Dezember 1977 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in: Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 20. Jg. Nr. L 334 vom 24. Dezember 1977, S. 22–28.

3) Zu einer ausführlichen Darstellung vgl. Willeke, R., Baum, H., Hoener, W., Referenztarife für den Güterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften – unter besonderer Berücksichtigung des Güterkraftverkehrs – unveröffentlichtes Gutachten im Auftrag der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Köln 1979.

II. Zur Funktionsfähigkeit des Preiswettbewerbs im Güterkraftverkehr – Markttheoretische Argumente und empirische Ergebnisse

1. Ruinöse Konkurrenz und „Ausbeutungsmissbrauch“

In der Verordnung (EWG) Nr. 2831/77 wird die Einführung von Referenztarifen ausdrücklich als „Versuch“ bezeichnet. Dies deutet auf gewisse Zweifel hin, ob diese Tarifform einen funktionsfähigen und funktionsfähig bleibenden Wettbewerb gewährleisten kann. Tatsächlich sind reglementierte Tarife mit eingegrenzten Gestaltungsspielräumen im Güterkraftverkehrsbereich außer mit dem Argument des Eisenbahnschutzes mit Hinweisen auf die Gefahr wettbewerblicher Fehlentwicklungen gerechtfertigt worden.

In der verkehrswissenschaftlichen und verkehrspolitischen Diskussion wird auf folgende Funktionsstörungen des Wettbewerbs hingewiesen, deren Auftreten als Folge liberaler Preisbildungsformen auf den Güterkraftverkehrsmärkten zumindest nicht ausgeschlossen werden könne:

- ruinöse Konkurrenz innerhalb des Güterkraftverkehrsgewerbes,
- „Ausbeutung“ von Verkehrsleistungsanbietern oder -nachfragern aufgrund von Marktmacht,
- Wettbewerbsbeschränkungen durch abgestimmtes Verhalten auf der Anbieter- oder Nachfragerseite.

Ruinöser Wettbewerb zwischen den Güterkraftverkehrsunternehmen mit der Folge eines absoluten oder zumindest relativen Preis- und Einkommensverfalls ist durch eine Angebotsausweitung oder durch einen Nachfragerückgang zu erklären. Entscheiden die Preise und die Ertragslage der Unternehmen über den Markteintritt und den Marktaustritt, so ist ein Preisverfall nur als Übergang denkbar; über einen Abbau der nicht oder schlecht beschäftigten Kapazitäten wird das Preisniveau wieder ansteigen und zu auskömmlichen Erlösen führen. Abrupte Verschlechterungen im Angebots-Nachfrageverhältnis sind aber auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten ohnedies nicht zu erwarten, denn die Angebotsseite unterliegt Marktzugangsbeschränkungen in Form bilateraler und multilateraler Kontingente. Ferner lassen die vorliegenden Nachfrageprognosen allenfalls konjunkturelle und damit eine vorübergehende Nachfragestagnation erwarten. Dem Trend nach ist noch mit einem weiteren Wachstum der grenzüberschreitenden Straßentransporte zu rechnen⁴⁾.

In Zusammenhang mit dem Problemkreis „Marktmacht auf Güterverkehrsmärkten“ denkt man üblicherweise an eine Verdrängungsstrategie marktmächtiger Verkehrsleistungsanbieter oder an die überlegene Marktmacht großer Verlagerer.

Die Überzeugungskraft des erstgenannten Arguments „Verdrängungsstrategie durch marktstarke Verkehrsleistungsanbieter“ ist angesichts der tatsächlichen Verhältnisse

4) Nach Berechnungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung wird im Zeitraum 1972 bis 1990 der grenzüberschreitende Straßengüterverkehr von und nach der Bundesrepublik Deutschland mit einem Jahresdurchschnittswert von 2,6% (Versand) bzw. 2,4% (Empfang) anwachsen. Vgl. hierzu Frank, H. J., Analyse und Prognose des Güterverkehrs in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 (= Beiträge zur Strukturforchung, H. 43/IV), Berlin 1976, S. 143.

gering. Es mag einem großen und über ausreichende finanzielle Reserven verfügenden Güterkraftverkehrsunternehmen gelingen, durch sukzessive, gezielte Preissenkungen bestimmte Konkurrenten zur Geschäftsaufgabe zu zwingen. Eine solche Strategie erscheint jedoch sinnlos, denn eine monopolistische Angebotsrestriktion und entsprechend überhöhte Preise können am Markt über eine längere Zeit nicht durchgesetzt werden. Die Möglichkeit der Verlager, zum Werkverkehr überzugehen, und die Konkurrenz der Eisenbahn verhindern die mißbräuchliche Ausnutzung einer einmal errungenen Machtstellung.

Nicht durchschlagend als Argument gegen die Funktionsfähigkeit liberaler Preisbildungsformen ist auch die These von der Marktmacht der Verlager. Ohne bestreiten zu wollen, daß auf Teilmärkten einzelne Verlager aufgrund ihrer Marktanteilsweite Nachfragemacht ausüben können, ist doch der umgekehrte Fall eines Verkäufermarktes mit vielen kleinen Versendern eine häufig gegebene Marktconstellation. Die Marktmacht der Verlager kann zudem nicht nur von den Marktanteilswerten her begründet werden. Die konjunkturelle Lage führt zu Veränderungen in den relativen Machtpositionen zwischen Anbietern und Nachfragern. Schließlich ist noch ein dritter Aspekt zu berücksichtigen. Von dem Grad der objektiv gegebenen Marktmacht ist die Ausnutzung dieser Stellung zu unterscheiden. So werden auch marktstarke Verlager an einem nachhaltig leistungsfähigen Güterkraftverkehrsgewerbe interessiert sein und die Unternehmen nicht durch einen rücksichtslosen Preisdruck in den Ruin treiben.

Eine Modifikation des Marktmachtargumentes sind Fehlentwicklungen des Wettbewerbs als Folge eines abgestimmten Verhaltens von Seiten der Güterkraftverkehrsunternehmen. Wettbewerbsbeschränkungen und damit auch die Fähigkeit, überhöhte Preise zu verlangen, resultieren in diesem Falle nicht aus den Marktanteilswerten eines einzelnen Anbieters, sondern aus der Abstimmung der Angebotspreise und/oder -mengen. Die Argumente, die bereits gegen eine monopolistische Preispolitik eines Einzelunternehmens angeführt wurden, müssen auch an dieser Stelle genannt werden. Die Konkurrenz des Werkverkehrs und der Eisenbahn begrenzen den Machtzuwachs, der den Güterkraftverkehrsunternehmen durch eine Strategie des abgestimmten Verhaltens erwächst. Die Fähigkeit, zu einem Kollusivverhalten zu gelangen, ist direkt abhängig von der Zahl der Anbieter. Zum einen werden die Abstimmungs-„Kosten“ auf den überwiegend politisch strukturierten Güterkraftverkehrsmärkten sehr hoch sein; zum anderen ist bei vielen Anbietern die Stabilität der Verhaltenskoordination gering, da ein abweichendes Preisverhalten kaum kontrolliert und sanktioniert werden kann.

Fehlentwicklungen des Wettbewerbs auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten sind nach den vorgetragenen Überlegungen nicht zu erwarten. Überzeugender als solche Plausibilitätsargumente dürfte jedoch ein Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit liberalen Preisbildungssystemen in der EG sein.

2. Die Marktwirkungen des obligatorischen EG-Margentarifsystems

Am 30. Juli 1968 verabschiedete der Rat der Europäischen Gemeinschaften die Verordnung Nr. 1174/68 über die Einführung eines obligatorischen Margentarifsystems im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten. Die wesentlichen Bestimmungen dieser Verordnung sind:

- Die Tarife werden von den unmittelbar beteiligten Mitgliedstaaten im gegenseitigen Einvernehmen festgesetzt und verändert.
- Die festzulegenden Tarife sind Margentarife, wobei die Marge 23 vom Hundert der oberen Tarifgrenze beträgt.
- Außerhalb der festgesetzten Tarifgrenzen sind Sonderabmachungen zulässig, wenn Umstände vorliegen, die bei der Festsetzung der Tarife nicht berücksichtigt worden sind, insbesondere wenn der Wettbewerb eine Sonderabmachung erfordert oder wenn die Sonderabmachungen für eine gewisse Dauer getroffen werden und wenn die Sonderabmachungen eine Gütermenge von mindestens 500 t in drei Monaten umfassen.

Die Margentarife im Güterkraftverkehr wurden von den EG-Ländern Ende 1971 in Kraft gesetzt, so daß mit der Anwendung dieses Tarifsystems praktisch ab dem 1. Januar 1972 in der gesamten Gemeinschaft der damals sechs Mitgliedstaaten begonnen wurde.

Mit der Einführung dieser Tarifordnung war die Erwartung verbunden, daß die gewährten Margenspielräume entsprechend den teilmarktspezifischen Nachfrage-, Konkurrenz- und Kostenverhältnissen ausgenutzt würden, daß aber die Begrenzung des Bereichs marktlicher Koordination von Angebot und Nachfrage durch Preisober- und Preisuntergrenzen vor allem ruinöse Konkurrenzerscheinungen und die mißbräuchliche Ausnutzung marktbeherrschender Stellungen verhindern würde.

Zur Überprüfung der Frage, inwieweit das Institut obligatorischer Preisgrenzen zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Wettbewerbs auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten notwendig ist und ihr gedient hat, kann von folgenden Hypothesen über den Zusammenhang zwischen Marktfunktionsstörungen und Preisentwicklung ausgegangen werden:⁵⁾

- (1) Ruinöser Wettbewerb zwischen den Güterkraftverkehrsunternehmen ist dann anzunehmen, wenn auf zahlreichen Teilmärkten die Preise an der Margenuntergrenze verharren oder die Möglichkeit, noch niedrigere Sonderabmachungen zu vereinbaren, in beträchtlichem Ausmaß genutzt wird.
- (2) Verdrängungsstrategien marktmächtiger Verkehrsleistungsanbieter oder das Auspielen der Marktmacht der Verlager haben ebenfalls eine Gravitation der Preise an der Margenuntergrenze und große Transportmengen, die zu Sonderabmachungen befördert werden, zur Folge.
- (3) Anbietermißbrauch im Güterkraftverkehrsgewerbe oder ein abgestimmtes Verhalten der Verkehrsunternehmen ist zu vermuten, wenn auf zahlreichen Teilmärkten die Preise an die Margenobergrenze stoßen.

5) Vgl. hierzu Willeke, R., „Ruinöse Konkurrenz“ als verkehrspolitisches Argument, in: *Ordo*, Jahrbuch für die Ordnung von Wirtschaft und Gesellschaft, Bd. 28 (1977); Baum, H., Staatlich-administrierte Preise als Mittel der Wirtschaftspolitik, Eine empirische Erfolgskontrolle für die Bundesrepublik Deutschland (= Schriften zur öffentlichen Wirtschaft und öffentlichen Verwaltung, Bd. 46), Baden-Baden 1980 und Hoener, W., Der Güterverkehr als wettbewerbspolitischer Ausnahmehereich. Zur Effizienz und Neoorientierung staatlicher Lenkungsmaßnahmen auf den Güterverkehrsmärkten der Bundesrepublik Deutschland (= Forschungsberichte des Landes Nordrhein-Westfalen, Nr. 2942), Opladen 1980.

(4) Wenn die Preise im zulässigen Schwankungsbereich der Marge streuen, so ist dies als ein Hinweis für die Funktionsfähigkeit des Wettbewerbs zu werten.

Auskunft über die Aufteilung der Beförderungsfälle in Transporte, die zu Sonderabmachungen, und solche, die zu Preisen innerhalb der Margen durchgeführt wurden, gibt Tabelle 1. Der Anteil der Sonderabmachungen am grenzüberschreitenden Beförderungsaufkommen unterscheidet sich sowohl nach der Verkehrsbeziehung als auch nach der Nationalität der Verkehrsunternehmer. Der hauptsächlichste Erklärungsfaktor für diese Unterschiede ist das Niveau des jeweiligen bilateralen Tarifs; dort, wo die Tarifuntergrenzen vergleichsweise hoch angesetzt sind, ist der Anteil der Sonderabmachungen am höchsten⁶⁾. Den Sonderabmachungen kam daher im Rahmen des obligatorischen Margentarifsystems die wichtige Funktion eines Regulativs zu, das marktgerechte Entgelte auch dort ermöglichte, wo diese innerhalb der Margen nicht möglich gewesen wären.

Analysiert man die Entwicklung im Zeitablauf, so läßt sich feststellen, daß der Anteil der Sonderabmachungen an den Beförderungen insgesamt zurückgegangen ist, Transporte daher zunehmend innerhalb der Margen abgerechnet wurden.

Innerhalb der Margen blieb das Niveau der Beförderungsentgelte (Tabelle 2) für die deutschen und französischen Verkehrsunternehmer weitgehend konstant; für die Verkehrsunternehmen der übrigen EG-Staaten nahm die durchschnittliche Ausnutzung der Marge ab.

Festzuhalten bleibt, daß während des gesamten Beobachtungszeitraums die Minusmarge von 23 % nicht ausgeschöpft wurde, daß im Gegenteil insbesondere durch den Bedeutungsverlust der Sonderabmachungen das Tarifniveau im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten anstieg.

Eine erweiterte und höheren Detaillierungsanforderungen genügende Aufbereitung der Daten über die Ausnutzung der Tarifmargen liegt nur für den grenzüberschreitenden Verkehr deutscher Güterkraftverkehrsunternehmen vor (Tabelle 3). Das durchschnittliche Entgelt innerhalb der Marge bei Beförderungen durch deutsche Unternehmer weist zwischen den einzelnen Verkehrsrelationen kaum Unterschiede auf. Auch zwischen den einzelnen Güterklassen zeigen sich keine nennenswerten Abweichungen. Aus dieser letztgenannten Tatsache kann der Schluß gezogen werden, daß sich auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten eine Preisdifferenzierung entsprechend dem Wert der Güter allenfalls nach Maßgabe der Tarifspanne durchsetzen läßt. Die Beförderungen im grenzüberschreitenden Verkehr werden aber um so mehr in der Nähe der Margenuntergrenze abgerechnet, je höher die Gewichtsklasse ist, in die die betreffende Sendung einzustufen ist. Die Marktverhältnisse erfordern daher in der 15- und vor allem in der 20-t-Klasse stärkere Preisabschläge. Dies ist sowohl auf die geringeren Kosten der Leistungserstellung in den höheren Gewichtsklassen als auch – zum Teil jedenfalls – auf die stärkere Konkurrenz der Eisenbahn in diesem Bereich zurückzuführen.

6) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fachausschuß „Tarife für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr“), Berichte über die Marktentwicklung, Brüssel, fortlaufende Jahrgänge.

Die Überprüfung der Funktionsfähigkeits-Hypothesen des Preiswettbewerbs anhand der empirischen Erfahrungen kommt damit zu folgendem Ergebnis:

- (1) Verharrungstendenzen der tatsächlich gezahlten Preise an der Tarifuntergrenze und ein hoher bzw. zunehmender Anteil von Beförderungen zu Sonderabmachungen sind nicht festzustellen, so daß Befürchtungen von ruinöser Konkurrenzentartung, „Ausbeutung“ durch Verladermacht oder Verdrängungsstrategien marktstarker Verkehrsleistungsanbieter unbegründet sind.
- (2) Ebenso sind Wettbewerbsbeschränkungen von Seiten der Güterkraftverkehrsunternehmen durch Verhaltensabstimmung und Preisüberhöhungen durch überragende Marktstellungen in der tatsächlichen Preisentwicklung nicht nachzuweisen.
- (3) Die Preise schwanken im zulässigen Margenbereich. Der schrittweise Anstieg des Preisniveaus für grenzüberschreitende Straßentransporte ist zum Teil verursacht durch Preisbewegungen innerhalb der Marge nach oben, überwiegend aber durch rückläufige Beförderungsentgelte zu Sonderabmachungen; diese Entwicklung ist vor allem auf Kostenerhöhungen zurückzuführen und entspricht im Ergebnis der Wirkungshypothese funktionsfähigen Preiswettbewerbs.

3. Die Marktwirkungen des Margentarifsystems im Straßengüterfernverkehr der Bundesrepublik Deutschland

Erstmals im Jahre 1966 wurde, wenn auch beschränkt auf zwei Ladungsklassen, ein Margentarifsystem für Transporte des gewerblichen Güterfernverkehrs innerhalb der Bundesrepublik eingeführt. Eine umfassende Margenregelung, die sämtliche Wagenladungsklassen und den Stückgutverkehr mit einschloß, besteht für den Binnenverkehr der Bundesrepublik Deutschland seit April 1972. Wesentliche Kennzeichen dieses heute noch in Kraft befindlichen Margentarifsystems sind:

- Die Tarife werden vom gewerblichen Güterfernverkehr aufgestellt und vom Bundesminister für Verkehr im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Wirtschaft genehmigt.
- Die Marge beträgt im Wagenladungsverkehr $\pm 8,5\%$ und im Stückgutverkehr $+ 5/- 10\%$ vom mittleren Tarif.
- Sonderabmachungen außerhalb der festgelegten Marge sind nur im Verkehr mit deutschen Seehäfen zulässig.
- Ausnahmetarife können für bestimmte Relationen und/oder Güter beantragt werden.

Seit der Einführung dieser Margen erstellt die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr eine Statistik über die Ausnutzung der Preisspielräume. Auf dieser Aufbereitung sämtlicher Frachtbriefe basiert die zusammenfassende Darstellung in Tabelle 4.

Im Jahr 1977 wurden ca. 75 % der Beförderungsfälle im gewerblichen Straßengüterfernverkehr zu Minusmargen abgerechnet und 60 % in der Nähe der Margenuntergrenze. Eine Preisstellung im Bereich der Plusmargen fand sich dagegen nur bei 0,4 % der Beförderungsfälle; ohne Margenausnutzung wurden 24 % der Beförderungsfälle abgerechnet. Für den Zeitraum 1971 bis 1977 läßt sich eine verstärkte Tendenz zur Margenuntergrenze nachweisen; die Beförderungsfälle, die ohne Margenausnutzung abgerechnet wurden, sanken von 33 % im Jahre 1971 auf 24 % im Jahre 1977.

Table 1: *Beförderungen innerhalb der Marge und zu Sonderabmachungen im Zeitraum 1972 - 30. 6. 1977
(grenzüberschreitender Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften)*

Verkehrsbeziehung (Nationalität des Verkehrsunternehmers)	1.1.72 - 30.6.72		1.7.72 - 31.12.72		1.1.73 - 30.6.73		1.7.73 - 31.12.73		1974		1975		1976		1.7.77 - 30.6.77	
	Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent		Beförderungen in Prozent	
	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen	inner- halb der Marge	zu Son- derab- machun- gen
Benelux	98,6	1,4	98,1	1,9	97,6	2,4	97,1	2,9	97,8	2,2	97,8	2,2	99,5	0,5	98,9	1,1
	69,9	5,0	69,4	5,0	97,0	3,0	98,6	1,4	90,8	9,2	93,8	6,2	99,5	0,5	97,7	4,6
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Deutschland/Belgien	75,0	25,0	67,6	32,4	70,0	30,0	68,5	31,5	72,6	27,4	80,3	19,7	83,9	16,1	84,7	15,3
	87,1	12,9	87,5	12,5	92,2	7,8	92,4	7,6	87,8	12,2	92,6	7,4	96,3	3,7	99,5	5,5
Deutschland/Frankreich	87,8	12,2	86,4	13,6	85,8	14,2	86,8	13,2	87,7	12,3	89,5	10,5	91,4	8,6	91,4	8,6
	74,5	15,0	77,2	22,8	88,8	11,2	87,3	12,7	90,2	9,8	91,8	8,2	94,0	6,0	94,0	6,0
Deutschland/Italien	92,5	7,5	99,5	0,5	99,0	1,0	99,0	1,0	99,0	1,0	99,5	0,5	99,5	0,5	100,0	-
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Deutschland/Luxemburg	53,2	46,8	60,1	39,9	50,3	49,7	69,3	30,7	89,4	10,6	90,5	9,5	78,5	21,5	81,7	18,3
	86,2	4,8	80,9	10,1	92,7	7,3	92,0	8,0	94,3	5,7	93,8	6,1	94,0	6,0	96,0	-
Deutschland/Niederlande	69,9	30,1	65,6	34,4	63,4	36,6	65,9	34,1	68,7	31,3	75,7	24,3	78,1	21,9	81,7	18,3
	70,0	30,0	64,3	35,7	67,6	32,0	71,0	29,0	77,0	23,0	83,0	17,0	87,0	13,0	90,0	10,0
	94,1	5,9	91,2	8,8	95,0	5,0	84,5	15,5	85,1	14,9	90,6	9,4	93,1	6,9	92,3	7,7
Belgien/Frankreich	79,5	23,0	70,0	30,0	78,2	21,8	81,0	19,0	87,1	12,9	87,3	12,7	90,0	10,0	90,0	10,0
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Belgien/Italien	100,0	-	100,0	-	100,0	-	99,4	0,6	98,9	1,1	94,6	5,4	97,4	2,6	96,5	3,5
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Frankreich/Italien	76,5	9,0	86,0	14,0	90,6	9,5	93,6	6,4	95,0	5,0	96,0	4,0	98,1	1,9	100,0	-
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Frankreich/Luxemburg	78,0	14,0	68,0	32,0	88,1	11,9	96,5	3,5	98,0	2,0	98,5	1,5	98,3	1,7	100,0	-
	90,0	?	90,0	-	100,0	-	99,0	1,0	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Frankreich/Niederlande	71,5	17,0	81,4	18,6	87,4	12,7	88,7	11,3	90,8	9,1	96,9	3,1	95,0	5,0	88,0	12,0
	70,0	30,0	70,0	30,0	72,0	28,0	73,0	27,0	78,0	22,0	83,0	17,0	85,0	15,0	88,0	12,0
Italien/Luxemburg	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
	86,1	?	85,8	?	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
Italien/Niederlande	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-
	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-	100,0	-

Quelle: Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fachauschuss „Tarife für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr“), Berichte über die Marktentwicklung, fortlaufende Jahrgänge.

Tabelle 2: Ausnutzung der Tarfmargen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften im Zeitraum 1972 - 30. 6. 1977

Verkehrsbeziehung (Nationalität des Verkehrsunternehmers)	Durchschnittliches Entgelt bei Beförderungen innerhalb der Margen (Margenobergrenze = 100)							
	1. 1. 72 - 30. 6. 72	1. 7. 72 - 31. 12. 72	1. 1. 73 - 30. 6. 73	1. 7. 73 - 31. 12. 73	1 9 7 4	1 9 7 5	1 9 7 6	1. 7. 77 - 30. 6. 77
Benelux								
- belgisch	84,8	83,5	84,6	87,1	93,8	101,2	103,6 ¹⁾	108,4
- luxemburgisch	78,0	78,0	78,0	78,0	86,0	86,0	99,1 ²⁾	80,0
- niederländisch	87,0	85,0	84,0	86,0	88,0	92,0	89,0 ²⁾	91,0
Deutschland/Belgien								
- deutsch	83,6	83,7	83,0	82,9	83,8	83,7	85,3	85,1
- belgisch	81,5	76,6	75,0	78,5	85,3	89,2	90,3	92,6
Deutschland/Frankreich								
- deutsch	85,3	84,9	84,0	84,1	84,8	84,9	86,7	86,5
- französisch	85,5	83,7	84,8	86,3	85,4	83,0	85,1	
Deutschland/Italien								
- deutsch	81,5	81,3	84,4	84,4	84,9	84,5	85,0	77,9
- italienisch	80,4	79,6	83,32	91,52	90,5	91,73	105,5	105,1
Deutschland/Luxemburg								
- deutsch	82,3	81,3	82,2	83,6	84,5	83,5	85,7	84,2
- luxemburgisch	80,0	80,0	80,0	80,0	88,0			91,0
Deutschland/Niederlande								
- deutsch	79,2	81,9	83,1	83,4	84,4	84,2	85,4	85,0
- niederländisch	85,0	86,0	85,0	85,0	89,0	91,0	93,0	95,0

Belgien/Frankreich									
- belgisch	81,4	76,2	74,5	79,5	86,4	90,7	98,3	101,1	
- französisch	86,2	83,8	84,7	84,9	86,1	77,9	79,8		
Belgien/Italien									
- belgisch	81,7	81,3	83,2	82,8	90,7	89,2	95,3	99,0	
- italienisch	80,2	79,7	81,22	89,99	94,4	95,43	105,5	104,9	
Frankreich/Italien									
- französisch	84,7	85,0	87,0	86,2	82,5	88,2	84,4	102,3	
- italienisch	80,7	79,8	81,86	90,0	88,5	91,11	102,0		
Frankreich/Luxemburg									
- französisch	88,6	85,9	85,5	81,4	86,5	85,2	86,2	90,0	
- luxemburgisch	80,0	80,0	80,0	80,0	88,0				
Frankreich/Niederlande									
- französisch	86,2	78,0	83,5	83,6	84,6	79,7	78,7	93,0	
- niederländisch	85,0	85,0	81,0	83,0	87,0	91,0	93,0		
Italien/Luxemburg									
- italienisch	80,8	79,6	80,73	89,52	91,7	92,71	103,4	101,9	
- luxemburgisch	81,0	81,0	81,0	81,0	90,0			96,0	
Italien/Niederlande									
- italienisch	80,8	79,6	80,86	89,24	90,5	93,66	106,5	105,3	
- niederländisch	81,0	87,0	85,0	87,0	88,0	90,0	92,0	94,0	

Quelle: Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fachauschuß „Tarife für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr“).
Berichte über die Marktentwicklung, Brüssel, fortlaufende Jahrgänge.

- 1) Januar - Februar
2) März - Dezember (nach Erhöhung des Benelux-Tarifs um 15 %).

Tabelle 3: Die Ausnutzung der Tarifmargen im grenzüberschreitenden Güterverkehr deutscher Kraftfahrzeuge nach Verkehrsrelation, Güter- und Gewichtsklasse im Jahr 1977 (Margenobergrenze = 100)

Güterklasse	Gewichtsklasse	Belgien	Frankreich	Italien	Luxemburg	Niederlande
I	5	98,18	124,72	115,54	102,58	96,88
	7	83,71	107,59	101,61	97,68	85,89
	10	83,54	97,53	96,81	91,91	85,19
	15	85,26	90,34	86,19	90,51	83,14
	20	81,27	78,93	74,06	76,61	78,24
	zus.	84,10	92,90	86,95	88,46	83,94
II	5	97,87	104,14	100,25	101,63	97,62
	7	97,99	105,97	100,76	106,57	96,36
	10	90,21	95,08	93,30	99,30	91,68
	15	86,32	87,56	87,25	83,25	86,69
	20	82,64	81,46	74,32	83,25	83,06
	zus.	85,04	83,99	76,39	86,98	84,63
III	5	86,41	98,64	107,30	132,13	114,82
	7	90,92	99,23	107,07	86,37	92,04
	10	88,87	90,96	97,28	106,16	97,19
	15	82,91	87,39	93,13	98,10	87,83
	20	79,85	79,95	75,55	79,50	83,29
	zus.	80,46	81,12	77,11	80,50	84,18
IV	5	120,82	113,50	83,17	94,78	121,14
	7	104,66	108,63	88,26	90,92	112,47
	10	93,38	99,14	81,11	84,34	94,26
	15	88,20	92,91	86,38	85,30	89,86
	20	82,80	84,01	76,65	77,50	81,87
	zus.	84,57	86,14	77,05	78,79	82,82

Quelle: Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (Hrsg.), Der grenzüberschreitende gewerbliche Güterverkehr deutscher Kraftfahrzeuge nach bilateralen Tarifen und Sonderabmachungen, Vierteljahresberichte 1977.

Auf den ersten Blick scheint diese Preisdifferenzierung und Preisentwicklung die These des deutschen Güterkraftverkehrsgewerbes zu bestätigen, im Zeitablauf sei die Preisstellung an der Margenuntergrenze noch stärker geworden, und dies müsse auf die Marktmacht der Verlager zurückgeführt werden. Eine solche Interpretation des Preisgeschehens vernachlässigt aber die Tatsache, daß die Tarifbänder zwischen 1971 und 1977 bei jährlich unterschiedlichen Steigerungsraten um ca. 40% angehoben wurden. So hatten die effektiven Preise keine Möglichkeit, sich von den Tarifuntergrenzen zu entfernen. Nichts spricht gegen die These, daß auch im binnendeutschen Güterkraftverkehr wie auf den grenzüberschreitenden Relationen die Marktkräfte in der Lage sind, Preiserhöhungen durchzusetzen, wenn nicht durch Anhebungen der Tarife ein marktbedingter Preisanstieg überkompensiert wird.

Tabelle 4: Margenausnutzung im gewerblichen Straßengüterfernverkehr der Bundesrepublik Deutschland im Zeitraum 1971 - 1977

Jahr	Beförderungsfälle insgesamt (absolut)	Ausnutzung der Minus-Marge (in % der Beförderungsfälle)			Ausnutzung der Plus-Marge (in % der Beförderungsfälle)			ohne Margenausnutzung (in % der Beförderungsfälle)	Marge unbekannt (in % der Beförderungsfälle)
		bis 5	6	7 bis 10	bis 5	6	7 bis 10		
1971	7 222 481	10,57	53,91	—	0,12	0,14	—	32,70	2,55
1972	9 333 909	8,24	14,46	35,48	0,08	0,08	0,06	39,00	2,58
1973	9 996 436	8,82	3,03	53,15	0,09	0,04	0,15	33,45	1,25
1974	9 860 425	10,43	2,42	52,72	0,14	0,04	0,26	33,54	0,46
1975	9 935 511	11,44	2,02	54,86	0,05	0,03	0,33	30,82	0,45
1976	10 361 511	13,17	2,00	57,55	0,03	0,01	0,40	26,43	0,41
1977	10 602 525	13,62	1,72	60,14	0,05	0,01	0,34	23,77	0,35

Quelle: Mitteilungen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr.

III. Komparative Vorteile des Referenztarifsystems

1. Die tarifpolitischen Alternativen

Die bisherigen Erfahrungen im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zeigen, daß der Preiswettbewerb auf diesem Verkehrsteilmarkt auch unter den bisherigen Regelungen im großen ganzen funktionsfähig war. Es ist daher zu fragen, warum dennoch die Einführung von Referenztarifen volkswirtschaftliche Vorteile gegenüber den derzeit praktizierten Preisbildungsformen erbringen würde. Eine positive Antwort auf diese Frage könnte die Alt-EG-Länder zu einer Überprüfung ihres Votums für die Beibehaltung des Margentarifsystems veranlassen und die Skepsis der Neu-EG-Länder gegenüber dieser Lösung im Verhältnis zur bisherigen Tariffreiheit weitgehend zerstreuen.

Maßgeblichen Anteil an der Funktionsfähigkeit des EG-Margentarifsystems in den vergangenen Jahren hatte das „Ventil“ der Sonderabmachungen.

In den Anfangsjahren des EG-Margentarifsystems wurden auf bestimmten Relationen 30 % der Beförderungsfälle und mehr zu Sonderabmachungen unterhalb der Margenuntergrenze abgewickelt. Erst mit dem allgemeinen Anstieg des Tarifniveaus wurden Teile des früher zu Sonderabmachungen bedienten Verkehrsaufkommens nun innerhalb der Margen abgerechnet. Ein marktmäßig flexibleres Preisbildungssystem kann auf das Institut der Sonderabmachungen und insbesondere auf die Prüfung der Voraussetzungen dazu verzichten. Die innerhalb der Margen gezahlten Preise konnten dagegen die vorhandenen Preisspielräume nach unten nicht ausschöpfen. Dies gilt bereits für die allgemeine Minusmarge von 23 %, aber erst recht, wenn man der Tatsache Rechnung trägt, daß durch die Verschiebung der Währungsparitäten de facto und durchaus legal auch Preisabweichungen nach unten um bis zu 60 % möglich gewesen wären⁷⁾.

Der Preisspielraum nach oben ist auf einzelnen Relationen – wie die Entwicklung der tatsächlichen Preise zeigt – sukzessive ausgenutzt worden. Zum Teil wurden bereits durch Verschiebung der Währungsparitäten Preisstellungen im Plusbereich der Marge möglich, ohne daß dies zu einer ausreichenden Anhebung der Tarifobergrenze geführt hat. Für die Zukunft des Margentarifsystems sind daher Einengungen des marktmäßigen Ausgleichs von Angebot und Nachfrage durch die Margengrenzen nicht auszuschließen, da eine Anpassung der Tarife offenbar nur verzögert erfolgt. Referenztarife würden dagegen marktgerechte Preise unabhängig von der Tarifentwicklung zulassen. Der entscheidende Vorteil von Referenztarifen muß aber darin gesehen werden, daß sie einen kostenaufwendigen und in den EG-Staaten nur partiell realisierten Kontrollanspruch entbehrlich machen, ohne daß sich materiell Wesentliches ändern würde, da der obligatorische Charakter der Margentarife bislang für die tatsächliche Marktpreisentwicklung keine Bedeutung hatte.

Auf der anderen Seite stellt sich die Frage, warum dem Referenztarifsystem gegenüber einer vollständigen Preisfreigabe der Vorzug gegeben werden soll. Die Begründung liegt darin, daß Preisempfehlungen als eine Orientierungshilfe und Informationsstütze –

7) Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Fachausschuß „Tarife für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr“), Achter Bericht über die Marktentwicklung in den Jahren 1975/76, Brüssel 1977, S. 18.

jedenfalls für eine Übergangszeit – die Risiken des Wettbewerbs verringern, Wettbewerbsfördernde Wirkungen der Referenztarife⁸⁾ sind darin zu sehen,

- daß sie die Transparenz der Güterkraftverkehrsmärkte verbessern,
- daß sie die effektiv zustandekommenden Marktpreise nicht nur konstatieren, sondern auch in erwünschter Weise beeinflussen („Indikatorfunktion“), und
- daß sie die unternehmerische Selbstständigkeit und den Leistungszwang für die Güterkraftverkehrsunternehmen erhöhen.

2. Die Markttransparenzfunktion

Eine Verbesserung der Markttransparenz durch Referenztarife ist allerdings nur dann und solange zu erwarten, wie die aktuellen Preise in der Nähe des Empfehlungspreises verbleiben. Ergeben sich nachfrage- oder kostenbedingte Abweichungen vom Referenztarif, so erfordert das Ziel der Markttransparenz, daß die tatsächliche Preisentwicklung im Rahmen eines Referenztarifsystems differenziert erfaßt und den Anbietern bzw. den Nachfragern auf den betreffenden Verkehrsmärkten zugänglich gemacht wird. Nur eine möglichst kurze Verzögerungszeit zwischen Erfassung und Veröffentlichung der tatsächlichen Preise stellt sicher, daß bei vorübergehenden Abweichungen der Preise vom Referenztarif die Markttransparenzfunktion wirksam bleibt. Ändern sich längerfristig und beträchtlich die Angebots-, Nachfrage- oder Kostenverhältnisse auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten, so ist eine Anpassung des Tarifniveaus und der Tarifstruktur erforderlich.

3. Die Indikatorfunktion

Als ein Vorteil von Referenztarifen gilt, daß Preisabweichungen nach oben oder unten entsprechend den Marktgegebenheiten und den Besonderheiten des Transportfalls möglich sind. Auf der anderen Seite kann daraus die Gefahr irrtums- oder zufallsbedingter Preisschwankungen erwachsen. Preispolitische Fehlentscheidungen lägen etwa dann vor, wenn Güterkraftverkehrsunternehmer Entgelte für ihre Leistungen fordern würden, die nicht die vollen Kosten decken, obwohl der Markt kostendeckende Preise zugelassen hätte, oder wenn Verkehrsleistungsnachfrager Preise akzeptieren, die bei anderen Unternehmen für äquivalente Leistungen niedriger liegen. Derartige Preisunterschiede zusammen mit kurzfristig nachfragebedingten Preisschwankungen führen bei den Verladern auf der Suche nach dem günstigsten Angebot zu erhöhten Informationskosten. Auch auf der Seite der Güterkraftverkehrsunternehmer erschweren solche Preisschwankungen die einzelbetriebliche Kostenkalkulation und führen somit zu erhöhten Informationsverarbeitungs- und Preisänderungskosten. Referenztarife bieten vor allem bei zufällig und saisonal schwankender Nachfrage Orientierungshilfe im Sinne einer „Ordnungstaxe“ für das Auffinden und Beibehalten eines marktgerechten Preises. Referenztarife üben insofern eine marktstabilisierende Indikatorfunktion aus.

Ist in den genannten Fällen eine marktbeeinflussende Wirkung von Referenztarifen unter

8) Vgl. hierzu Schmitt, V., Die preispolitischen Vorschläge der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für die Marktordnung des grenzüberschreitenden Verkehrs, in: Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V., Reihe B, Bd. 40, S. 81 f.

dem Gesichtspunkt eines funktionsfähigen Wettbewerbs nur erwünscht, so sollten nachhaltig wirksame Veränderungen der Preisbestimmungsfaktoren, wie konjunkturelle Nachfrageschwankungen oder ein im Wachstumsprozeß steigendes Beförderungsvolumen, über Abweichungen vom Referenztarif ausgeglichen werden und eine Änderung der Preisempfehlung nach sich ziehen. Die Wahrnehmung der Indikatorfunktion von Referenztarifen setzt ebenso wie die Verbesserung der Markttransparenz ein markt-nahes Tarifniveau voraus. Kommt es zu größeren Abweichungen der Marktpreise von den Referenztarifen über einen längeren Zeitraum, so verlieren diese ihre Orientierungsfunktion.

4. Förderung der unternehmerischen Selbständigkeit

Referenztarife stellen schließlich höhere Anforderungen an die preispolitische Beweglichkeit der Güterkraftverkehrsunternehmer als ein Fest- oder Margentarifsystem. Durch die Referenztarife ist aber im Gegensatz zur freien Preisbildung eine Leitlinie vorgegeben, an der sich die individuellen Preisverhandlungen zwischen Verkehrsunternehmen und Verladern ausrichten können. Das Marktentgelt kann dann unter Berücksichtigung der Besonderheit des einzelnen Transportfalls und der jeweils aktuellen Marktverhältnisse nach oben oder unten korrigiert werden.

5. „Mondpreis“-Empfehlungen

Wettbewerbsfördernde Wirkungen von unverbindlichen Empfehlungstarifen setzen voraus, daß diese in einer realistischen Beziehung zu den zu erwartenden tatsächlichen Marktpreisen stehen; überhöht angesetzte „Mondpreisempfehlungen“ täuschen den Nachfrager und blockieren die Markttransparenz- und Indikatorfunktion. Die Feststellung, ob ein Referenztarif dem Kriterium der Marktgerechtigkeit genügt, ist dann vergleichsweise problemlos, wenn sich der einzelnen, nach bestimmten Kategorien (Gewicht, Gewichtsklasse, Entfernungstufe, Güterart) statistisch erfaßten Sendung sowohl der tatsächliche Marktpreis als auch der zugehörige Referenztarif zuordnen läßt. Diese Anforderung an ein Preisbeobachtungssystem ist nur ungenau zu erfüllen, solange die Anwendungsbedingungen, die die Zuordnung des Referenztarifs zu den einzelnen Sendungen regeln, zwischen Verladern und Güterkraftverkehrsgewerbe umstritten sind.

6. Referenztarife im Konflikt zwischen Marktgerechtigkeit und Kostendeckung

Das Tarifbildungskriterium der Marktgerechtigkeit wird in der verkehrspolitischen Diskussion oft in Konflikt zu dem Ziel der Kostendeckung gesehen. In der Tat mag es zunächst so scheinen, daß Tarife, die zwar der Marktlage entsprechen, bei den Verkehrsunternehmen aber zu Verlusten führen, deren wirtschaftliche Verhältnisse nicht berücksichtigen. Demnach würden sich die beiden Tarifbildungskriterien tendenziell ausschließen, was jedoch weder von den Gesetzgebern der einzelstaatlichen Verkehrsmarktordnungen noch vom Rat der Europäischen Gemeinschaften beabsichtigt sein kann. Die leitende Zielvorstellung war und ist die Schaffung funktionsfähigen Wettbewerbs unter Berücksichtigung der branchenspezifischen Risiken.

Die gleichzeitige Berücksichtigung von Marktlage und wirtschaftlichen Verhältnissen der Verkehrsunternehmen bei der Tarifbildung, wie sie auch in Artikel 10 der EWG-

Verordnung Nr. 2831/77 des Rates gefordert wird, kann und darf deshalb keine vollkostendeckenden Preise garantieren. Zwar sind nach Artikel 5 dieser Verordnung die Referenztarife so zu gestalten, daß sie zu Beförderungsentgelten führen, die die Kosten decken und eine angemessene Gewinnerzielung ermöglichen, wobei die Verhältnisse in einem gut geleiteten und rationell betriebenen Unternehmen zu berücksichtigen sind. Diese Forderung muß jedoch im Zusammenhang mit den kurz- und langfristigen Wirkungen einer Preisbildung gesehen werden, die die Marktlage berücksichtigt. In *kurzfristiger* Sicht sollen die Preise nach den Regeln des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage durchaus von dem kostenorientierten Referenztarif abweichen können. In *langfristiger* Sicht steuert der Preismechanismus die Kapazitätsentscheidungen der Verkehrsunternehmen: Wo die Preise hoch sind und steigen, werden die Kapazitäten ausgeweitet; wo die Preise niedrig sind und eine sinkende Tendenz aufweisen, müssen Kapazitäten abgebaut werden. Damit können nichtkostendeckende Preise geradezu notwendig sein, wenn es darum geht, eine Angebotsbereinigung durchzusetzen. Diese Preise sind dann auch mit den wirtschaftlichen Verhältnissen der Unternehmen vereinbar; denn von deren Anpassungsbereitschaft und Anpassungsfähigkeit hängt es ab, ob der Verkehrszweig nachhaltig als ein eigenwirtschaftliches und konkurrenzfähiges Gewerbe betrieben werden kann. Indem die Unternehmen ihre Angebots- und Investitionspolitik an einem Vergleich von Kosten und Preisen ausrichten, finden die Kosten über die Angebots- und Kapazitätsentscheidungen ihre Berücksichtigung im Preisbildungsprozeß. Auf diese Weise wird gewährleistet, daß der Preiswettbewerb die Unternehmen fortgesetzt zur Ausschöpfung der Produktivitätsreserven zwingt und nur die Unternehmen sich im Marktprozeß durchsetzen, die wirtschaftlich ausreichend leistungsfähig sind.

Bei der Zielvorgabe „Kostendeckung“ ist demnach eine wichtige Unterscheidung zu treffen. Auf der einen Seite stehen administrativ auf Kostenbasis verordnete Tarife ohne einen gleichzeitigen Wirtschaftlichkeitstest durch den Marktmechanismus, womit dann auch dem weniger leistungsfähigen Unternehmen ein Verbleiben im Markt ermöglicht würde. Auf der anderen Seite steht die längerfristig wirksame Tendenz der Preise zur Kostendeckung, die sich durch die Selektionskraft des Marktes, durch den Marktaustritt der Grenzanbieter und damit durch die Kapazitätsanpassung einstellt. Nur diese zweite Interpretation der Kostendeckungsforderung steht mit dem Ziel funktionsfähigen Wettbewerbs und marktgemäßer Preise im Einklang.

Bei obligatorischen Margentarifen kann es – je nach dem Niveau und der Breite der Marge – zu einem Konflikt zwischen Marktgerechtigkeit und Kostenorientierung kommen. Die ständigen Wandlungen der Angebots- und Nachfrageverhältnisse finden u. U. keinen ausreichenden Spielraum. Ein Kompromiß zwischen den Kriterien der Markt- und Kostengerechtigkeit ist dagegen bei Referenztarifen leicht möglich. Die Marktkräfte finden ihren Niederschlag in Abweichungen vom Empfehlungstarif. Die Tarifbasis wird sich dagegen auf die Kostenlage stützen, im Tarif werden deshalb für gleichartige Beförderungsleistungen mit gleichen oder annähernd gleichen Kosten auch gleiche Werte gelten. Offen ist dann aber noch die Frage, ob sich diese Werte auch auf den einzelnen Märkten durchsetzen lassen.

Referenztarife auf der Basis einer Vollkostenrechnung sind also ein Orientierungsmaßstab für das auf die Dauer angestrebte Preisniveau. Kurzfristig hängt es von der Marktdurchsetzbarkeit ab, ob die Referenztarife auch tatsächlich realisiert werden; länger-

fristig werden sich aber bei funktionierendem Wettbewerb kostennahe Tarife durchsetzen, wenn die tatsächlich erzielbaren Preise die Investitions- bzw. Desinvestitionsentscheidungen der Unternehmen steuern.

IV. Versuch eines Marktergebnistests des Referenztarifentwurfs

1. Die Marktgerechtigkeit des Referenztarifs

Wettbewerbsfördernde Wirkungen von Referenztarifen setzen ein realistisches Verhältnis der Empfehlungstarife zu den tatsächlichen Marktpreisen voraus. Ob der vorliegende EG-Referenztarifentwurf diesem Anspruch genügt, ließe sich nur dann verlässlich prüfen, wenn die Tarifempfehlung vom März 1980 mit der seither eingetretenen Marktpreisentwicklung konfrontiert werden könnte. Daten über die tatsächliche aktuelle Preisentwicklung liegen jedoch noch nicht vor. Um dennoch zu einer – wenn auch mit Unsicherheiten behafteten – Aussage über die Marktgerechtigkeit des Tarifentwurfs zu kommen, bietet sich folgende Hilfslösung an: Es wird die Entwicklung der tatsächlich gezahlten Marktpreise im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr in der jüngeren Vergangenheit – bevor die Tarifempfehlung ausgesprochen wurde – mit dem Referenztarifentwurf verglichen. Wenn keine allzu großen Diskrepanzen bestehen, wird Marktgerechtigkeit angenommen.

Allerdings ergeben sich auch für diese ex-post-Analyse Aussagerestriktionen aufgrund der Datenlage: Da das Referenztarifsystem in einem bisher tariffreien Raum zur Anwendung gelangt, liegen keine umfassenden und hinreichend lange Zeitreihen über die Preisentwicklung für die betreffenden Verkehrsrelationen vor. Die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr (BAG) hat in einer Sonderauswertung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr deutscher Unternehmen mit Dänemark und Großbritannien eine Kurzzeit-Statistik über Beförderungsmengen und Frachteinahmen erstellt, worauf im folgenden zurückgegriffen wird.

Für den Dänemarkverkehr wurden von der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr im Zeitraum Januar bis Juni 1978 sämtliche, im Rahmen der Tarifkontrolle anfallenden Frachtbriefe ausgewertet. Differenziert nach Gewichtsklassen konnten insbesondere die durchschnittliche Versandweite und das Marktentgelt in Pf je tkm errechnet und dem Entgelt der Referenztarife in der Güterklasse II gegenübergestellt werden (Tabelle 5). Das gleiche gilt für den Güterkraftverkehr deutscher Unternehmen mit Großbritannien, wobei allerdings der Auswertungszeitraum nur die Monate März bis Mai 1978 umfaßte (Tabelle 6).

Für den Dänemarkverkehr zeigt sich, daß die Entgelte nach Referenztarif zwischen 10,8 und 12,8 % über den Marktpreisen im ersten Halbjahr 1978 lagen. Diese Feststellung vernachlässigt die 5-t-Klasse, in der das Marktentgelt den Referenztarif um 16,8 % überstieg. Dieser Wert ist jedoch überhöht, da auch Sendungen unter 5 t zu den Frachtsätzen der 5-t-Klasse abgerechnet wurden. Bei der Interpretation dieser Zahlen ist zu beachten, daß die Bundesanstalt für den Güterfernverkehr nur ein durchschnittliches Marktentgelt im Dänemarkverkehr ausweist; für einzelne Beförderungsfälle wird daher das Tarifentgelt den Marktpreis um mehr als 12,8 % übertreffen. Insofern widerspricht das Rechen-

Tabelle 5: Vergleich der tatsächlich gezahlten Entgelte und der Referenztarife im Verkehr mit Dänemark

Gewichtsklasse t	Marktlage		Tarifentwurf	Verhältnis	
	durchschn. Versandweite in km	durchschn. Entgelt in Pf/tkm	Entgelt Güterklasse II 20 t in Pf/tkm	Markt/Tarif (Tarif = 100)	Abweichung
5 ¹⁾	483	31,3 ¹⁾	26,8	116,8 ¹⁾	+ 16,8 ¹⁾
10	541	16,5	18,7	88,2	- 11,8
15	536	13,0	14,9	87,2	- 12,8
20	569	11,6	13,0	89,2	- 10,8
23	439	11,6	13,0	89,2	- 10,8
Durchschnitt	576	14,6 ¹⁾			

1) Einschließlich Sendungen von weniger als 5 t, die jedoch zu Frachtsätzen der 5-t-Klasse abgerechnet werden.

Quelle: Berechnungen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, 1979.

Tabelle 6: Vergleich der tatsächlich gezahlten Entgelte und der Referenztarife im Verkehr mit Großbritannien

Gewichtsklasse t	Marktlage		Tarifentwurf	Verhältnis	
	durchschn. Versandweite in km	durchschn. Entgelt in Pf/tkm	Entgelt Güterklasse II 20 t in Pf/tkm	Markt/Tarif (Tarif = 100)	Abweichung
5	723	32,2	24,5	131,4	+ 31,4
10	710	22,1	17,5	126,3	+ 26,3
15	705	14,6	14,2	102,8	+ 2,8
20	842	12,2	11,8	103,4	+ 3,4
23	660	13,0	12,5 (20 t)	104,0	+ 4,0
Durchschnitt	752	15,1			

Quelle: Berechnungen der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr, 1979.

ergebnis der Bundesanstalt für den Güterfernverkehr nicht der These der dänischen Verlagerer, für einzelne Transportgeschäfte liege der Marktpreis um 30 % unter dem Tarifentgelt.

Im Verkehr mit Großbritannien übersteigen die Marktentgelte die Referenztarife zum Teil sehr deutlich; besonders ausgeprägt ist diese Tatsache in den kleineren Gewichtsklassen.

Die Bewertung der vorgestellten Verhältnisse zwischen Referenztarif und Marktpreis kann nur auf dem Weg einer verkehrspolitischen Konvention erfolgen. Akzeptiert man das Bewertungskriterium, das bei der Beurteilung der Preisempfehlungen für die Kundensätze im Spediteursammelgut-Verkehr der Bundesrepublik Deutschland vom Bundeskartellamt angewendet wird und das eine Marktgerechtigkeit der Preisempfehlung dann noch annimmt, wenn der Marktpreis in nicht mehr als 50 % der Beförderungsfälle um mehr als 20 % von dem empfohlenen Preis abweicht, so dürften sowohl der deutsch-dänische als auch der deutsch-englische Referenztarif als marktgerecht anzusehen sein. Es steht auch nicht zu erwarten, daß es nach der Einführung der Referenztarife zu Abweichungsprozentsätzen kommen wird, die diesem Tarif seine Orientierungsfunktion nehmen würde.

2. Der Kostendeckungsgrad des Referenztarifs

Nach der Kostendeckungsforderung sind die Referenztarife so zu kalkulieren, daß die Kosten einer Beförderungsleistung zuzüglich eines angemessenen Gewinns durch den Preis abgegolten werden. Die vorliegenden Referenztarifentwürfe gelten jeweils für eine Verkehrsrelation zwischen zwei Ländern, die durch ein jeweils unterschiedliches Kostenniveau und durch jeweils unterschiedliche Kostenstrukturen bei der Erstellung von Güterkraftverkehrsleistungen gekennzeichnet sind. Die vorliegenden Referenztarife können von daher keine Vollkostentarife für Unternehmen aus beiden Ländern sein. Sie tragen vielmehr den Charakter eines politischen Kompromisses, der die unterschiedlichen Kostenniveaus der beteiligten Länder auf einer mittleren Linie zum Ausgleich bringt.

Die Vorkalkulation des EG-Referenztarifentwurfs stützt sich auf Vollkostenrechnungen, die vom Economisch Bureau voor het Weg-en Watervervoer (EBW), Rijswijk, für niederländische Güterkraftverkehrsunternehmen im grenzüberschreitenden Verkehr erstellt wurden.

Basis der Kostenerhebungen des EBW war die Analyse konkreter Transportabläufe bei etwa 300 Unternehmen. Für verschiedene Beförderungsfälle und Fahrzeuge wurden folgende Mengen- und Zeitdaten ermittelt:

- Tarifentfernung (beladen gefahrene Kilometer),
- leer gefahrene Kilometer,
- Ladekapazität des eingesetzten Lastzugs,
- Gewicht der Sendung,
- Anzahl der Fahrer,
- Zeitbedarf der Transportdurchführung und
- Jahresleistung des Fahrzeugs in Kilometern, Tonnen und Einsatzstunden.

Bei dieser Erhebung der Leistungsdaten kristallisierten sich „typische“ Transportge-

schäfte heraus. Diese umfassen den Transport von 20 t der Güterklasse II in einem Lastzug von 24,5 t Nutzlast über verschiedene Entfernungsstufen.

Für diese Transportleistung wurden zum Stichtag 1. 1. 1978 die Selbstkosten mit Hilfe folgender Formel bestimmt:

$$\begin{aligned} \text{Totale Kosten pro Transport} &= (\text{pro Transport benötigte Zeit} \\ &\quad \times \text{zeitabhängige Kosten pro Zeiteinheit}) \\ &\quad + (\text{pro Transport zu fahrende Kilometer} \\ &\quad \times \text{kilometerabhängige Kosten je Kilometer}). \end{aligned}$$

Die Ermittlung der variablen, d. h. der kilometerabhängigen Kosten basiert auf der Untersuchung aller Lastkraftwagen und Anhänger in 200 Betrieben. Diese können direkt dem einzelnen Beförderungsfall zugerechnet werden, da die Zahl der insgesamt gefahrenen Kilometer aus der Ermittlung der physischen Transportabläufe bekannt ist.

Die Ermittlung der zeitabhängigen Personal- und Fahrzeugkosten wurde ebenfalls bei 200 Unternehmen vorgenommen. Die Berechnung der zeitabhängigen Verwaltungskosten stützt sich auf Erhebungen in 30 Betrieben unterschiedlicher Größenordnungen.

Um die zeitabhängigen Kosten auf den einzelnen Transportfall beziehen zu können, bedarf es der Festlegung einer normalen jährlichen Einsatzzeit je Lastzug, d. h. die Bestimmung einer zeitbezogenen „Standardkapazität“. Dieser mittlere Wert für die durchschnittliche Einsatzzeit je Jahr beträgt ca. 3270 Stunden. Damit sind die Selbstkosten des einzelnen Beförderungsfalles bestimmbar.

Um nun die Selbstkostenrechnungen für einzelne Beförderungsfälle für die Tarifbildung anwenden zu können, wurde von der hypothetischen Annahme ausgegangen, daß ein bestimmter Verkehr (d. h. gegebene Entfernung, Menge, Güterart und Art der betroffenen Relation) das ganze Jahr hindurch mit einem einzigen, darauf zugeschnittenen Fahrzeug abgewickelt wird.

Für die Verkehrsrelation Niederlande-Großbritannien, auf die im folgenden beispielhaft eingegangen wird, ergeben sich bei einer Beförderung von 20 t der Güterklasse II in einem Lastzug von 24,5 t Nutzlast und einer Fahrzeit von 4 Stunden folgende Leistungs- und Kostenwerte für die einzelnen Entfernungsstufen (Tabelle 7 und Tabelle 8).

Bei einer als zeitbezogener „Standardkapazität“ bestimmten Einsatzstundenzahl von ca. 3270 Stunden je Jahr können im Verkehr Niederlande/Großbritannien abhängig von der Tarifentfernung zwischen 99 und 260 Transporte durchgeführt werden (Tabelle 7, Spalte 2). Die Dauer des einzelnen Transports ist bekannt; die Gesamtzahl der pro Jahr möglichen Transporte ergibt sich dann durch die einfache Division der Jahreseinsatzstundenzahl durch die jeweilige Transportdauer.

Empirisch feststellbar ist auch der Anteil der beladenen Transporte an der Gesamtzahl der möglichen Beförderungen (Tabelle 7, Spalte 4). Um nun zu der Zahl der Kilometer zu gelangen, die der einzelnen Nutzfahrt anzulasten sind (Tabelle 7, Spalte 5), sind zu der Tarifentfernung ein Umwegfaktor von 5 % und die anteiligen Leerkilometer zu addieren. Um den der beladenen Nutzfahrt zurechenbaren Zeitbedarf zu ermitteln, ist die beladen anfallende Zeit um den Zeitaufwand der Leerfahrt zu erhöhen (Tabelle 7, Spalte 6).

Tabelle 7: Kennzahlen der Leistungserstellung im Güterkraftverkehr niederländischer Unternehmen mit Großbritannien

Tarifenfernung in km	Einsatzstunden je Jahr	Zahl der Fahrten (leer und beladen)	Zahl der Fahrten (beladen)	Anteil der beladenen Fahrten in %	Kilometerbedarf je beladener Fahrt in km	Zeitbedarf je beladener Fahrt in Std.
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
100	3276	260	172	66	159	19
250	3262	209	145	69	378	22
500	3279	162	117	72	727	28
750	3276	134	98	73	1077	33
1000	3281	114	84	74	1425	40
1250	3262	99	73	74	1780	45

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistiken des EBW

Tabelle 8: Kostendaten im Güterkraftverkehr niederländischer Unternehmen mit Großbritannien

Tarifenfernung in km	Gesamtkosten je Jahr in HFL	Jahresleistung in t	Kosten je t in HFL	Jahresleistung in km	Kosten je km in HFL
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
100	165 394	3440	48,07	27 298	6,06
250	184 090	2900	63,48	54 774	3,36
500	204 270	2340	87,29	85 312	2,39
750	222 016	1960	113,27	105 146	2,11
1000	235 477	1680	140,16	120 167	1,96
1250	244 262	1460	167,30	130 538	1,87

Quelle: Eigene Berechnungen nach Statistiken des EBW.

Die Gesamtkosten eines Lastzugs pro Jahr im Verkehr zwischen den Niederlanden und Großbritannien setzen sich zusammen aus den zeitabhängigen Bereithaltungskosten und dem Produkt aus den Kosten je Kilometer und der Anzahl der gefahrenen Kilometer (Tabelle 8, Spalte 1).

Die Jahresleistung in Tonnen ergibt sich aus der Anzahl der beladenen Fahrten multipliziert mit dem Sendungsgewicht von 20 t. Aus beiden Angaben lassen sich dann die Kosten je Tonne errechnen (Tabelle 8, Spalte 3). Mit diesen Wertangaben liegt ein ko-

stenorientierter Basistarif (Güterklasse II, 20-t-Klasse) vor, der allerdings nur für die niederländischen Güterkraftverkehrsunternehmen gilt, da vor allem aufgrund niedriger Lohn- und Gehaltskosten das Kosteniveau der englischen Unternehmer für vergleichbare Transportfälle etwa 20 % unter dem der niederländischen Unternehmer liegt. Als Kompromiß zur Ermittlung eines vorläufigen Tarifs zwischen beiden Ländern wurden daher die Kosten pro Tonne (Tabelle 8, Spalte 3) mit dem Faktor 0,9 multipliziert. Dieser vorläufige Tarif war Grundlage mehrerer bilateraler und multilateraler Verhandlungen zwischen den am Englandverkehr beteiligten Güterkraftverkehrsorganisationen, wobei in einem ersten Schritt bilaterale Tarife mit Großbritannien und in einem zweiten Schritt ein gemeinsamer in Niveau und Struktur abgestimmter Tarif von und nach Großbritannien entwickelt wurden.

Eine Beurteilung der „Angemessenheit“ der Kostensätze je Tonne (Tabelle 7, Spalte 3), die in entfernungsmaßiger Differenzierung Grundlage der Tarifbildung waren, muß, akzeptiert man die Methode der Vollkostenrechnung und das benutzte Kostenartenschema, an der Höhe der Kostengüterpreise und den Leistungsdaten ansetzen.

Zur Abklärung der Frage, ob die einzelnen Kostenpositionen zu hoch oder zu niedrig angesetzt sind, können vorliegende Vollkostenrechnungen für den Güterfernverkehr auf der Straße in der Bundesrepublik Deutschland zum Vergleich herangezogen werden. Zu diesem Zweck werden die Gesamtkosten je Kilometer (der Quotient aus jährlichen Gesamtkosten je Fahrzeug und der jährlichen Kilometerleistung je Fahrzeug), wie sie sich aus den Berechnungen des EBW ergeben, mit entsprechenden Zahlen von Schöpke für den deutschen Straßengüterfernverkehr verglichen.

Tabelle 9: Vergleich der Gesamtkosten je Kilometer im deutschen Straßengüterfernverkehr (nach Schöpke) mit denjenigen niederländischer Unternehmen im Großbritannienverkehr (nach Berechnungen des EBW)

Schöpke		E B W	
Jahresleistung in km	Kosten je Kilometer in DM	Jahresleistung in km	Kosten je Kilometer in HFL
50 000	3,86	54 774	3,36
100 000	2,42	105 146	2,11
120 000	2,18	120 167	1,96

Quelle: Schöpke, M., Die Selbstkosten der Nutzfahrzeuge, in: Lastauto/Omnibus, Katalog 1978, S. 314, und Statistiken des EBW.

Die Kosten je Kilometer deutscher Unternehmen liegen noch über denjenigen der holländischen Güterkraftverkehrsunternehmen. Diese Tatsache ist durch das höhere Kostengüterpreisniveau in der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den Niederlanden zu erklären. Da die Kostenberechnungen von Schöpke in der Bundesrepublik Deutschland weitgehend akzeptiert sind, kann festgestellt werden, daß das Niveau der Kostenpositionen in den Selbstkostenrechnungen des EBW nicht zu hoch angesetzt ist.

Schwieriger zu beurteilen ist dagegen die Frage, inwieweit die empirisch festgestellten Kapazitäts- und Leistungszahlen die tatsächlichen Verhältnisse auf der betreffenden Relation zutreffend wiedergeben. Die für die Beförderungskosten je Tonne wesentlichen Kennzahlen

- Jahreseinsatzstunden je Fahrzeug (ca. 3270 Std.),
- der Anteil der Leerfahrten (zwischen 26 und 34 %) und
- die Zeitdauer für den beladenen Transport

sind empirisch ermittelte Durchschnittswerte. Damit ist die Frage nach der Repräsentativität der Erhebungen und der Verallgemeinerungsfähigkeit der Ergebnisse gestellt. Diese abschließend zu beantworten, ist aufgrund der vorliegenden Informationen nicht möglich. Nach Aussagen von Unternehmen, die im Bereich des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs tätig sind, sind die vom EBW ermittelten Zahlen als durchaus realistische Durchschnittswerte anzusehen. Zu beachten ist allerdings bei den Kostenwerten des EBW, daß es sich nicht um die Daten ausgewählter, gut geführter und rational arbeitender Unternehmen, sondern um durchschnittliche Leistungen und Kosten der erfaßten Unternehmen handelt.

Geht man bei vorsichtiger Interpretation der vom EBW ausgewiesenen durchschnittlichen Kapazitäts- und Leistungswerte davon aus, daß ein gut geführtes Unternehmen eine bessere Kapazitätsauslastung erzielen kann, so werden die vorgelegten Referenztarife den kostengünstiger anbietenden niederländischen Unternehmen noch eine Vollkostendeckung sichern, den englischen Unternehmen dagegen Gewinne ermöglichen.

3. Ergebnis

Zusammenfassend ist festzustellen, daß die auf der Basis der Vollkosten gebildeten Referenztarife in der gegenwärtigen Marktsituation mit dem Kriterium der Marktgerechtigkeit vereinbar sind. Es wäre allerdings unzulässig, dieses Ergebnis in die Zukunft fortzuschreiben; sowohl die Kosten der Güterkraftverkehrsunternehmen als auch die Bestimmungsfaktoren der Marktpreise werden sich ändern. Unterstellt man für die Zukunft eine kostenorientierte Fortschreibung der Referenztarife, so könnten stärkere konjunkturelle Einbrüche zu so großen Abweichungen der tatsächlichen Preise von den Referenztarifen führen, daß diese mit dem Kriterium der Marktgerechtigkeit normalerweise nicht mehr vereinbar wären. Da es sich dann aber um eine Ausnahme-situation handelte, wäre es gleichwohl verfehlt, von einem Versagen des Preismechanismus zu sprechen. Immerhin könnte in extremen Situationen großer Unterbeschäftigung ein Krisenmanagement über die Einführung eines Mindesttarifs die Existenz langfristig benötigter Kapazitätssteile sichern. Die Wahrscheinlichkeit derart gravierender konjunktureller Krisen muß aber als gering veranschlagt werden, zumal auch die Rezession der letzten Jahre weder zu einem Preisverfall noch zum Ausscheiden nennenswerter Kapazitäten geführt hat.

V. Referenztarife im europäischen Harmonisierungs- und Liberalisierungskontext

Die Erfahrungen und die darauf gestützten Wirkungsprognosen lassen ein „Marktver-

sagen“ im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr nicht erwarten, sondern es überwiegen durchaus erwünschte, wettbewerbsfördernde Impulse einer liberalisierten Preisbildung. In der verkehrspolitischen Auseinandersetzung wird dieser positive Beitrag des Referenztarifsystems auch gewürdigt; gleichwohl werden Bedenken gegen eine Preisliberalisierung geäußert, solange in den einzelnen Mitgliedsländern unterschiedliche Wettbewerbsvoraussetzungen herrschen.

Die Klärung der Frage, ob daraus eine Blockierung weiterer Liberalisierungsschritte zu rechtfertigen ist, erfordert eine Unterscheidung zwischen realwirtschaftlichen „Wettbewerbsbedingungen“ auf der einen und künstlichen „Wettbewerbsverzerrungen“ auf der anderen Seite.

So gibt es natürlich Unterschiede bei den Einkaufspreisen von Fahrzeugen und Ersatzteilen, bei den Versicherungskosten, bei den Fahrerlöhnen und bei den allgemeinen Verwaltungskosten. Derartige Unterschiede im Niveau der Kostengüterpreise und der Löhne sind zu einem Teil durch abweichende Strategien der Stabilitäts- und Wachstumspolitik in den einzelnen Ländern zu erklären. Noch wichtiger als Ursache sind aber Unterschiede in der Ressourcenausstattung und in den Entwicklungsniveaus der einzelnen Volkswirtschaften, die auch im Rahmen einer Wirtschafts- und Währungsunion nur langfristig und schrittweise abzubauen sind. So beeinflussen Unterschiede in der Infrastrukturausstattung und in der Kapital- und Arbeitsproduktivität das Kostenniveau der Güterkraftverkehrsunternehmen in entscheidendem Maße. Derartige realwirtschaftlich bedingte Kostenunterschiede sind die Ursache jeder regionalen oder internationalen Arbeitsteilung und gelten nicht als „Verzerrung“ der Startchancen, die den internationalen Wettbewerb – auch nicht bei binnenmarktähnlichen Verhältnissen – ausschließen würde.

Als „Wettbewerbsverzerrungen“ von Relevanz verbleiben demnach im wesentlichen nur unterschiedliche fiskalische Belastungen und unterschiedliche technische Bestimmungen.

Die Existenz derartiger Wettbewerbsverzerrungen ist nicht zu leugnen; sie sollten jedoch in ihrer quantitativen Bedeutung für die insgesamt ausgewiesenen Kostenunterschiede nicht überschätzt werden. So sind die Kostenunterschiede, die sich früher aus einer unterschiedlichen Mineralölsteuerbelastung ergaben, durch die Begrenzung der Treibstoffmengen, die abgabenfrei ein- bzw. ausgeführt werden können, weitgehend beseitigt; die noch nicht harmonisierte Kfz-Steuer macht an den jährlichen Gesamtkosten eines Lastzuges nur einen geringen Prozentsatz aus. Auch Kostenunterschiede, die auf abweichende Bestimmungen hinsichtlich des höchstzulässigen Gesamtgewichts zurückzuführen sind, werden nur in dem Maße wettbewerbswirksam, als Fahrzeuge über 32 Tonnen auch tatsächlich eingesetzt und ausgelastet werden können. Eine weitere Preisliberalisierung von einem vollständigen Abbau aller Wettbewerbsverzerrungen abhängig zu machen, wäre verfehlt und würde Fortschritte bei der Integration des Verkehrssektors in die Marktwirtschaft auf nicht absehbare Zeit blockieren. Im Gegenteil sollten Harmonisierungszwänge, die von einem intensivierten Preiswettbewerb auf den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrsmärkten ausgehen würden, genutzt werden.

In der Verkehrspolitik ist unverkennbar, zwar flexiblere Regelungen für die Preispolitik anzustreben, die Beschränkung des Marktzugangs aber strikt beizubehalten. Auch für die grenzüberschreitenden Güterverkehrsmärkte stellt sich daher die Frage, ob die Einführung

von Referenztarifen mit einer Lockerung oder mit einer Beibehaltung der bestehenden Marktzugangsregelungen kombiniert werden sollte.

Das Güterkraftverkehrsgewerbe hält eine Beschränkung des Marktzugangs für unverzichtbar, da andernfalls ein unkontrollierbarer Zustrom von Unternehmen und Fahrzeugen einsetzen würde mit der Folge von chronischen Überkapazitäten und nicht kostendeckenden Preisen. Für die Möglichkeit einer solchen Entwicklung spricht der verhältnismäßig geringe Kapitalbedarf, den der Markteintritt in das Güterkraftverkehrsgewerbe erfordert, und die zur Zeit noch recht günstige Ertragslage der Unternehmen.

Eine am Ertrag und Gewinn orientierte Vergrößerung des Marktangebots ist unter dem Gesichtspunkt eines funktionsfähigen Wettbewerbs grundsätzlich zu begrüßen und bei gesamtwirtschaftlichem Wachstum auch notwendig. Es ist indessen nicht sicher, ob eine sich verschlechternde Ertragslage den Zustrom von Neuanbietern zuverlässig abbremsen kann. Eine ökonomisch nicht gerechtfertigte weiterlaufende Vergrößerung des Marktangebots ist insbesondere dann zu erwarten, wenn sich potentielle Neuanbieter bei ihrer Entscheidung zum Markteintritt an der Höhe der Referenztarife ausrichten und nicht an den aktuellen Preisen und der realistisch zu erwartenden Auslastung und Ertragslage.

Der marktwirtschaftliche Sanktionsmechanismus wird in dieser Situation über einen einsetzenden Preisverfall zwar zur Verringerung des Marktangebots führen; ein zeitweiliges Fortbestehen von Überkapazitäten, die vor allem auf eine unzureichende Markttransparenz und mangelnde Erfahrung zurückzuführen sind, ist aber nicht auszuschließen. Gegenüber einem ersatzlosen Fortfall der Marktzugangsregelungen ist es daher vorzuziehen, das Marktangebot durch eine schrittweise Erhöhung des Gemeinschaftskontingents zu vergrößern. Das von der Kommission geplante Marktbeobachtungssystem und die damit angestrebte Verbesserung der Markttransparenz sollten es jedoch zu einem späteren Zeitpunkt erlauben, das Zulassungssystem nur noch auf Kriterien der subjektiv-individuellen Leistungsfähigkeit zu stützen.

Die Übernahme einer „Vorreiterrolle“ des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs auf dem Weg zu einer ausgeweiteten Liberalisierung der Tarifbildung erfordert auch eine Prüfung der Frage, ob eine solche Entwicklung die konkurrierenden Verkehrsträger Eisenbahn und Binnenschifffahrt mit kurzfristig nicht zu bewältigenden Anpassungserfordernissen konfrontieren würde. Für die Binnenschifffahrt stellt sich diese Frage nicht, da Güterkraftverkehr und Binnenschifffahrt nur in wenigen Fällen um das gleiche Transportaufkommen konkurrieren. Auch für die Eisenbahn wurde sich kaum ein Druck auf das Wirtschaftsergebnis einstellen, da der Marktausgleich im Güterkraftverkehr zwischen den sechs alten Mitgliedsländern der Gemeinschaft weitgehend innerhalb der Margen zustandekommen wird⁹⁾, und der Verkehr mit den neuen Mitgliedsländern bisher ohnedies keinen tariflichen Reglementierungen unterworfen war. Insofern bestehen unter dem Gesichtspunkt eines Konkurrenzschutzes von Eisenbahn und Binnenschifffahrt keine Bedenken gegen das Referenztarifsystem.

9) Zur weiteren Unterstützung dieser Schlußfolgerung wäre es hilfreich, die Preisstatistik für grenzüberschreitende Güterkraftverkehrstransporte auszubauen, so daß Abweichungsprozentsätze vom Tarif differenziert erfasst und auf Tonnenangaben bezogen werden können.

Summary

In international goods transport by road in the EEC member States (in the former six and the three new member States as well as in the three new member States) a system of base rates has been applied since March 1980. After a trial period, the decision on a final and general tariff policy solution to goods transport by road in EEC member States is expected to be arrived at by the end of 1982. The main theoretical objections to a system of base rates result from concerns about a ruinous degeneration of competition and excessive rates with respect to customers. The experiences acquired in the Federal Republic of Germany with the regulations on the community quota and the maximum and minimum rate system do not indicate that such undesirable trends will have to be expected in a competitive price formation system. To the contrary, it is presumed that base rates will give a new impetus to competition. A test of a market analysis with respect to whether or not the system is in line with real market conditions and in respect of the degree of cost coverage, carried out on the basis of previous price developments in goods transport by road between the Federal Republic of Germany and Great Britain or Denmark and on the basis of an empirical cost analysis, shows the rate proposal to meet both requirements.

Résumé

Depuis mars 1980, des tarifs de référence sont appliqués dans le transport routier international de marchandises entre les pays de la Communauté Européenne (entre les six anciens et les 3 nouveaux pays membres, ainsi que les 3 nouveaux pays membres). Après une période d'essai, une décision doit être prise jusqu'à la fin 1982 concernant une solution définitive d'ordre général de la politique des tarifs dans le transport routier de marchandises dans les pays de la CE. La majeure partie des réserves théoriques contre les tarifs de référence est constituée par la crainte d'une dégradation ruineuse de la concurrence et d'un abus de prix excessifs vis-à-vis des chargeurs. D'après les expériences acquises avec le système des tarifs à fourchette en vigueur jusqu'à présent au sein de la CE et en République fédérale d'Allemagne, il n'y a pas de raison de craindre à une telle évolution indésirable; au contraire, les tarifs de référence entraîneraient plutôt des effets favorisant la concurrence.

D'une analyse de marché concernant la conformité aux tendances du marché et la couverture des coûts des tarifs, entreprise en raison de l'évolution actuelle des prix sur le plan du transport entre la République fédérale d'Allemagne et la Grande Bretagne ou le Danemark et en raison d'une analyse des coûts empirique, résulte la conclusion que le projet actuel de tarifs répond aux deux exigences.

Zukunftsprobleme des Fernstraßenbaus *)

VON ERNST-ULRICH HIERSCHE, KÖLN

1. Ziele

Der Straßenbau ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe. Die Begründung für die Ausweisung des Straßenbaus als einer solchen Aufgabe ergibt sich aus den angestrebten bzw. zu erfüllenden Zielen heutigen Straßenbaus. Diese sind insbesondere:

- Gewährleistung der Funktionsfähigkeit unserer Gesellschaft in kultureller, sozialer und wirtschaftlicher Hinsicht;
- Beruhigung von Wohngebieten, Entlastung von Innenstadtbereichen;
- Förderung strukturschwacher Gebiete;
- Aufschließung von Erholungsgebieten;
- sichere Ausgestaltung der Verkehrsanlagen;
- umweltgerechte Ausgestaltung der Verkehrsanlagen;
- wirtschaftliche Bewältigung des Straßenverkehrs.

Diese Ziele gelten gleichermaßen für den Bau neuer und den Aus- und Umbau, also die Verbesserung vorhandener Straßen.

1.1 Funktionsfähigkeit

Die Gewährleistung der Funktionsfähigkeit unserer Gesellschaft hat einen funktionsgerechten Austausch von Personen, Gütern und Informationen zur Voraussetzung.

Dabei kommt der Straße ein ganz maßgeblicher Anteil zu. In der Bundesrepublik Deutschland verteilen sich beispielsweise die Fahrten im Personenverkehr auf die verschiedenen Verkehrsmöglichkeiten nach einer Untersuchung des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW), Berlin, aus dem Jahre 1977¹⁾ in folgender Weise:

Auschrift des Verfassers:

Landesrat Professor Dr.-Ing. Ernst-Ulrich Hiersche
Leiter der Abteilung Straßenbau
des Landschaftsverbandes Rheinland
Kennedy-Ufer
5000 Köln

*) Vortrag gehalten am 20. 11. 1979 im Seminar für Verkehrswissenschaft der Universität zu Köln.

1) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Integrierte Langfristprognose für die Verkehrsnachfrage im Güter- und Personenverkehr in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahre 1990 (= Beiträge zur Strukturforchung, Heft 43/Band I - IV), Berlin 1977.

Verkehrsmöglichkeit	Verkehrsaufkommen in % im Jahre 1975
Schiffsverkehr	0
Luftverkehr	0,1
Massenverkehr	28,9
Individualverkehr	71,0

Daraus ergibt sich, daß der Anteil der im Schiffs- und Luftverkehr durchgeführten Fahrten im Personenverkehr relativ gesehen so gering ist, daß er bei den weiteren Betrachtungen außer acht bleiben kann

Im Vergleich zwischen dem öffentlichen und dem Individualverkehr kommt dem Verkehrssystem „Straße/Individuelles Verkehrsmittel“ aus planerischer Sicht wie auch aus der Sicht der Benutzer eine ganz maßgebliche Bedeutung zu, weil es

- das einzige Verkehrssystem ist, das eine leistungsgerechte flächenhafte Erschließung des Raumes ermöglicht;
- gegenüber den öffentlichen Verkehrsmitteln in der überwiegenden Zahl aller Transportfälle weitaus mehr an Bedienungshäufigkeit und Fahrkomfort bietet.

Der Austausch von Personen im besonderen wird erforderlich, weil die fünf Tätigkeitsfelder, innerhalb derer sich die Aktivitäten unseres Lebens abwickeln - und dies sind Wohnen, Arbeiten, Bilden, Versorgen und Erholen - für den einzelnen in aller Regel räumlich so weit von einander getrennt liegen, daß die zwischen ihnen erforderlichen Ortsveränderungen überwiegend oder gänzlich nicht mehr fußläufig zu bewältigen sind. Dies ist die Folge gebietsübergreifender, raumordnerischer Planungen oder historischer Entwicklungen, häufig aber auch vom Einzelnen selbst so gewollt.

Darüber hinaus ist darauf hinzuweisen, daß 50 % der anfallenden Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennahverkehr mit Bussen abgewickelt werden²⁾, und damit - unter Berücksichtigung der Verkehrsverteilung³⁾ - im Jahr 1970 mehr als 85 %, im Jahr 1990 sogar 89 % aller Personenbeförderungsfälle auf der Straße stattgefunden haben bzw. stattfinden werden. Dazu wiederum ist ein leistungsfähiges Straßennetz, auch zur Wahrung der Funktionsfähigkeit des mit Bussen abgewickelten öffentlichen Personenverkehrs, unabdingbare Voraussetzung.

Um die Bedeutung dieser Aussagen noch weiter zu erhellen, muß darauf hingewiesen werden, daß durch das Grundgesetz die freie persönliche Entfaltung, die Wohnort- und die Arbeitsplatzwahl verbrieft Grundrechte jedes einzelnen sind und die tragenden politischen Parteien in diese Grundrechte auch die Freiheit der Verkehrsmittelwahl einschließen.

1.2 Beruhigung von Wohngebieten Entlastung von Innenstadtbereichen

Die Beruhigung von Wohngebieten sowie die Entlastung von Innenstadtbereichen stellen verkehrspolitische Forderungen und Planungsgrundsätze dar, die in sich so schlüssig sind, daß sie eigentlich keiner weiteren Begründung bedürfen: Die Beruhigung von Wohnge-

2) Zenlin, H., Die Entwicklung vom Bus zum Busverkehrssystem, in: Bus + Bahn, Heft 6 (1977), S. 4.

3) Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung, Integrierte Langfristprognose . . . , a.a.O.

bieten dient dazu, dem Bürger in seinem unmittelbaren Wohnbereich Lebensbedingungen zu schaffen, die unseren heutigen Vorstellungen von Umweltschutz und Lebensqualität entsprechen.

Die Entlastung von Innenstadtbereichen hat eine Stärkung der Attraktivität dieser Zonen in ihrer Urbanität zum Ziel, und zwar sowohl im Hinblick auf das Wohlbefinden der Besucher als auch in Bezug auf ihre Wirtschaftskraft. Dies gilt nicht nur für die Citybereiche der Großstädte, sondern gleichfalls für die Kernbereiche von Mittel- und Kleinstädten sowie für städtische Unterzentren.

Mit der Beruhigung von Wohngebieten und der Entlastung von Innenstadtbereichen ist gleichzeitig eine maßgebliche Verbesserung der Verkehrssicherheit in diesen Zonen verbunden.

1.3 Förderung strukturschwacher Gebiete

Es ist eine unstrittige Erkenntnis, daß zwischen der Wirtschaftskraft einer Region und damit ihrer allgemeinen Prosperität einerseits und ihrer Verkehrsinfrastruktur andererseits ein enger Zusammenhang besteht. Für ganze Wirtschaftszweige ist die Verkehrsgunst einer der wichtigsten Standortfaktoren. Ihre Ansiedlung verlangt ein ausreichend bemessenes Verkehrsnetz. Wenn die von allen politischen demokratischen Kräften unseres Landes angestrebte Chancengleichheit verwirklicht – oder ihr auch im Verhältnis zwischen Stadt und Land möglichst nahe gekommen werden soll – dann bedarf es einer Förderung von strukturschwachen Gebieten, und dies ist in den meisten Fällen nur über ein ausreichend bemessenes Verkehrsnetz möglich, das vorwiegend aus Straßen gebildet wird. Anderenfalls besteht die Gefahr der Entleerung dieser Gebiete.

Dabei bleibt allerdings zu berücksichtigen, daß die Ansiedlung standortgerechter Industrie- oder Gewerbegebiete zeitlich mit den Baumaßnahmen im Verkehrsnetz koordiniert werden muß, um die Arbeitskräfte am Ort zu binden und nicht durch die Ballungsräume abzuziehen.

1.4 Aufschließung von Erholungsgebieten

Die Aufschließung von Erholungsgebieten dient zweierlei Zielen:

- Schaffung eines ausreichenden Erholungsangebotes für alle Bürger, insbesondere aber für die Bevölkerung aus den Ballungsräumen;
- Verbesserung der Wirtschaftskraft der aufzuschließenden Gebiete durch Schaffung oder Verstärkung des Fremdenverkehrs.

Zum letzten Punkt gilt das zuvor zur Prosperität und damit auch zur Lebensqualität zu fördernden Gebiete Gesagte. Die Schaffung des Erholungsangebotes steht in unmittelbarem Zusammenhang mit

- der allgemeinen Belastung der Bevölkerung aus Arbeits- und Umwelt; daraus resultiert die Forderung nach Erholung;
- den erweiterten Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung, insbesondere im Zusammenhang mit der ständig zunehmenden Arbeitszeitverkürzung. Daraus ergibt sich die erweiterte Möglichkeit zur Erholung.

Da in einem freiheitlich demokratischen Staat die Gestaltung der eigenen Freizeit keiner staatlichen Reglementierung unterliegen kann, darf der enge Zusammenhang zwischen Freizeitwachstum und Möglichkeiten zur Freizeitgestaltung nicht übersehen werden. Daher kommt der Aufschließung neuer, aber auch der verkehrsgerechten Anbindung vorhandener Erholungsgebiete eine maßgebliche Bedeutung zu.

1.5 Sichere Ausgestaltung der Verkehrsanlagen

Die sichere Ausgestaltung neuer und vorhandener Verkehrsanlagen ist eine sowohl verkehrstechnisch als auch verkehrspolitisch unabdingbare Forderung. Der Schutz menschlichen Lebens als dem höchsten Gut des Einzelnen und der Gemeinschaft ist über den gesellschaftspolitischen Aspekt hinaus ein hochgestecktes humanes Anliegen. Das bedeutet, daß neue Verkehrsanlagen nur unter Wahrung der als notwendig erkannten Sicherheitskriterien entworfen und gebaut werden können und vorhandene Anlagen diesen angepaßt werden müssen. Und das hat auch dann zu gelten, wenn damit ein unvermeidbarer Eingriff in Naturhaushalt und Landschaftsbild verbunden ist, bei aller Bedeutung, den dieses Wertepaar darstellt.

Aufgrund enormer Anstrengungen aller Verantwortlichen sind die Straßenverkehrsunfälle in den letzten Jahren merklich zurückgegangen. Allerdings muß heute in einzelnen Bereichen wieder ein leichter Zuwachs festgestellt werden, der sich im Hinblick auf die gestiegenen Zulassungszahlen noch als Stagnation werten läßt. Diese insgesamt günstige Entwicklung kann aber nur dann für die weitere Zukunft erwartet werden, wenn die Bemühungen um die Verbesserung der Verkehrssicherheit mit Nachdruck fortgeführt und nicht anderen Oberzielen der Planung zuliebe aufgegeben oder zurückgedrängt werden.

1.6 Umweltgerechte Ausgestaltung der Verkehrsanlagen

Die umweltgerechte Ausgestaltung der Verkehrsanlagen ist ein gesellschaftspolitisches Anliegen besonderer Art, das bei dem Bau neuer Straßen maßgebend ist und den Umbau vorhandener Straßen in kritischen Bereichen notwendig macht.

Dazu gehört der

- Schutz von Luft und Boden,
- Gewässerschutz,
- Immissionsschutz (Lärm, Schadstoffe),
- Landschaftsschutz (Naturhaushalt, Landschaftsbild),
- Denkmalschutz.

Es ist selbstverständlich, daß den daraus folgenden Schutzkriterien bei allen Verkehrsbauvorhaben angemessen entsprochen werden muß. Dabei ist aber festzustellen, daß heute die Gefahr besteht, daß das rechte Maß bei der Betrachtung der Belange des Umweltschutzes verloren geht, und bei der Abwägung verschiedener Interessen, also bei einem Konflikt zwischen mehreren Oberzielen, einseitig zu Gunsten des Umweltschutzes entschieden oder zu einseitigen Entscheidungen zu Gunsten des Umweltschutzes gedrängt wird. Dies wird deutlich in Bestrebungen, bei einem Interessenkonflikt zwischen mehreren Interessen oder Zielen, dem Umweltschutz stets und ohne weitere Interessenab-

wägung den Vorrang einzuräumen. Demgegenüber muß deutlich gemacht werden, daß die aus dem Umweltschutzgedanken resultierenden Forderungen oder Ziele in einen allgemeinen Abwägungsprozeß mit anderen, gegebenenfalls konkurrierenden Forderungen oder Zielen einzuordnen sind.

1.7 Wirtschaftliche Bewältigung des Straßenverkehrs

Unter einer wirtschaftlichen Bewältigung des Straßenverkehrs ist seine Abwicklung in einer Form zu verstehen, bei der ein angemessenes Nutzen/Kosten-Verhältnis erreicht wird, selbstverständlich unter Einbeziehung der Anlage- und der Folgekosten und der gleichzeitigen Berücksichtigung konkurrierender Verkehrsträger. Dabei sind auch Umweltschutz-Gesichtspunkte auf der Nutzen- und der Kostenseite einzubeziehen. Das bedeutet, daß an ein Planungsvorhaben gestellte Forderungen auch heute in einem angemessenen Verhältnis zu den dafür notwendigen Aufwendungen stehen müssen. Dieses Ziel bedarf keiner Begründung im einzelnen, ist allerdings derzeit in seiner Erreichbarkeit sehr stark im Zusammenhang mit dem Stichwort „Realisierbarkeit von Baumaßnahmen“ zu sehen.

1.8 Zusammenfassung

Aus den vorangegangenen Ausführungen muß deutlich werden, daß Straßenbau eine gesellschaftspolitische Aufgabe ist. Dabei bleibt allerdings deutlich zu machen, daß das Straßennetz kein für sich unabhängiges Verkehrssystem ist, sondern vielmehr gesehen werden muß als Bestandteil eines koordinierten Verkehrswegesystems, noch weitergehend, als integraler Bestandteil der Raumordnung und der Landesplanung.

2. Bedeutung der gesellschaftlichen Aufgabe Straßenbau

2.1 Heutige und künftige Bedeutung

Die Bedeutung der Aufgabe ergibt sich neben den aufgezeigten gesellschaftspolitischen Zielvorstellungen aus dem derzeitigen Umfang und der zu erwartenden künftigen Entwicklung des Straßenverkehrs. Dazu einige Zahlen:

Nach den Untersuchungen des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung⁴⁾ ist im Mittel über die gesamte Bundesrepublik von 1970 bis 1990 mit einer Zunahme des Verkehrsaufkommens im Individualverkehr von etwa 35 % zu rechnen, dabei in Ballungsräumen im Mittel 26 %, in den übrigen Regionen bis zu 41 %. Für die Fahrleistungen im Individualverkehr wird eine Zunahme von 20 % prognostiziert.

Im gleichen Zeitraum ist im öffentlichen Personennahverkehr in den Ballungsgebieten absolut gesehen ein praktisch unverändertes Verkehrsaufkommen zu erwarten, während die Zahl der Beförderungsfälle in den übrigen Regionen um etwa 10 % sinken wird.

Nach der Shell-Prognose des PKW-Bestandes bis 1990 aus dem Jahre 1977⁵⁾, ist mit folgender Entwicklung zu rechnen, wobei die Shell AG zwei Prognosen aufgestellt hat:

4) Ebenda.

5) Deutsche Shell AG, Shell-Prognose des PKW-Bestandes bis 1990, Hamburg 1977.

Eine „konservative“ Prognose, die davon ausgeht, daß zukünftig jeder Haushalt in der Bundesrepublik Deutschland über einen PKW verfügt, mit einer Sättigung gegen Ende der 80er Jahre, und eine „statistisch beste“ Prognose, die im Ergebnis dazu führt, daß im Durchschnitt jeder Erwerbstätige einen PKW besitzt, mit einem Sättigungszeitpunkt im Anfang der 90er Jahre.

Mio. PKW am Jahresende	1976	1980	1985	1990
konservative Prognose	19,2	21,4	23,0	23,4
statistisch beste Prognose	19,2	22,0	24,6	25,9

Diese Zahlen besagen, für das Jahr 1990 werden nach der konservativen Prognose 23,4 Mio., nach der statistisch besten Prognose 25,9 Mio. PKW erwartet. Bezieht man diese Zahlen auf den Prognose-Zeitraum der DIW-Untersuchung, also von 1970 – 1990, so ergibt sich – ausgehend von einem PKW-Bestand von 13,4 Mio. PKW im Jahre 1970 – bei der konservativen Prognose ein Anstieg von 75 % und bei der statistisch besten Prognose ein Zuwachs von 93 %.

Bei der statistisch besten Prognose werden etwa 40 % der neu zugelassenen PKW Zweitwagen sein, die erfahrungsgemäß eine geringere Fahrleistung aufweisen als die Erstwagen. Dennoch wird eine Ausdehnung der gesamten Fahrleistung prognostiziert, und zwar in der Größenordnung von 19 %.

Aus der Untersuchung von Prognos. Basel, zur „Mobilität im Personenverkehr“ aus dem Jahre 1977⁶⁾ folgt, daß sich die Mobilität, d. h. die Zahl der Fahrten pro Person und Tag, von knapp 1,9 im Jahre 1975 auf knapp 2,5 im Jahre 1990 erhöhen wird. Das bedeutet eine Zunahme um rund 30 %.

Aus diesen Angaben folgt, daß das Aufkommen im Individualverkehr in den nächsten Jahrzehnten noch spürbar steigen und daher dem Straßenbau eine weitere maßgebliche Bedeutung zukommen wird.

Auf die Gründe für diese Entwicklung soll hier nur in knapper Form mit einer Beschränkung auf die wesentlichsten eingegangen werden.

Die Shell-Prognose⁷⁾ geht auf der Grundlage der Prognose des Statistischen Bundesamtes von folgender Bevölkerungsentwicklung aus:

Jahr	Gesamte Wohnbevölkerung in Mio. (Einwohner einschließlich Ausländer)	Erwachsene Wohnbevölkerung in Mio. (Einwohner einschließlich Ausländer)
1976	61,4	45,8
1980	60,9	46,5
1985	59,6	47,6
1987	59,2	47,7
1990	58,6	47,3

6) Prognos AG, Mobilität im Personenverkehr (= Schriftenreihe Straßenbau und Straßenverkehrstechnik, Heft 231), Bonn-Bad Godesberg 1977.

7) Deutsche Shell AG, Shell-Prognose a.a.O.

Die gesamte Wohnbevölkerung wird demnach von 1976 bis 1990 um 2,8 Mio. abnehmen, die erwachsene Wohnbevölkerung dagegen, d. h. die Bevölkerung der über 18jährigen, im gleichen Zeitraum bis 1,9 Mio. anwachsen. Das bedeutet, daß einem tatsächlichen Rückgang der Gesamtbevölkerung ein Zuwachs der Erwachsenen, also der fahrfähigen Wohnbevölkerung gegenübersteht.

Dieser Zuwachs ist auf das Hineinwachsen der geburtenstarken Jahrgänge in das Erwachsenenalter und damit in den fahrfähigen Teil der Bevölkerung zurückzuführen. Dabei erscheint bedeutsam, daß ein geburtenstarker Jahrgang zwar in 2 Jahren den Kindergarten, in 4 Jahren die Grundschule, in 2 – 3 Jahren die Lehre oder in 9 Jahren das Gymnasium durchläuft, sich demgegenüber aber etwa 50 Jahre im fahrfähigen Alter befindet. Rechnet man dazu noch den Zeitraum von über 12 Jahren, den die geburtenstarken Jahrgänge ausmachen, dann wird deutlich, daß die aus dieser Entwicklung resultierende Mehrbelastung der Verkehrswege nicht für irgendeinen kurzen Zeitraum, sondern für nahezu zwei Generationen auftritt.

Ein weiterer Grund für die Zunahme liegt in einer ganz entscheidenden Änderung des Führerscheinbesitzes in Abhängigkeit vom Lebensalter. Nach einer Untersuchung von Infas⁸⁾ besteht folgender Zusammenhang:

Alter	18 – 34 J.	35 – 49 J.	50 – 64 J.	älter als 64 J.
Führerscheinbesitz in % (Klasse II oder III)	79	67	42	17

In der Gruppe der 18 – 34jährigen beträgt der Führerscheinbesitz (Klasse II bis III) 79 %, in der Altersgruppe der über 64jährigen dagegen nur 17 %. Das bedeutet, daß die älteren Jahrgänge mit einem geringen Anteil an Führerscheinbesitzern abgelöst werden durch die jungen Jahrgänge mit sehr hohem Führerscheinanteil. Daraus resultiert eine Zunahme der fahrfähigen Bevölkerung mit höherem Anteil an Führerscheinbesitzern und damit ein weiteres Anwachsen der Verkehrsbedürfnisse.

Weitere Gründe, exemplarisch und stichwortartig angeführt, liegen in strukturellen Veränderungen innerhalb unserer Gesellschaft. Dazu gehören u. a.

- der wachsende Anteil berufstätiger Frauen. Damit erhöht sich das Familieneinkommen, damit entsteht notwendigerweise mehr Mobilität.
- die Verkleinerung der Familien, ein bis zwei Kinder sind die Regel. Weniger Kinder bedeutet geringere familiäre Gebundenheit, also Erhöhung der Freizügigkeit, insbesondere für die Frau, und damit auch ein höheres Maß an ausnutzbarer Mobilität.
- die Möglichkeit der räumlichen Konzentration der verschiedenen Tätigkeitsfelder, insbesondere von Wohnung und Arbeitsplatz, ist bestenfalls für ein Familienmitglied realisierbar; daraus folgt zwangsläufig ein Mehr an Mobilität.
- die noch nicht zum Abschluß gekommene fortschreitende Arbeitszeitverkürzung, die ein weiteres Anwachsen der Mobilität zur Folge haben wird.

8) Institut für angewandte Sozialwissenschaft GmbH, Zum Zielkonflikt zwischen Umweltschutz und Straßenbau, Studie im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1977.

2.2 Möglichkeiten zur Einschränkung des Umfangs und der Bedeutung künftigen Straßenbaus

Die erste Maßnahme, die von engagierten Straßengegnern zur Einschränkung des Individualverkehrs vorgeschlagen wird, ist die Einstellung sämtlichen weiteren Straßenbaus. Eine derartige Lösung – und das muß deutlich ausgesprochen werden – kann nicht ernsthaft erwogen werden, weil

- das derzeitige Verkehrsnetz den heutigen Verkehrsbedürfnissen noch nicht genügt. Zu geringe Fahrbahnbreiten in beachtlichen Teilen des vorhandenen Straßennetzes, Staus und Unfälle sind neben anderen Erscheinungen Indizien für diese Feststellungen. (Von den vorhandenen Strecken mit Fahrbahnbreiten, die nicht den Regelwerten entsprechen, weisen Bundesstraßen 34 %, Landstraßen 50 % und Kreisstraßen 72 % auf⁹⁾);
- in den nächsten Jahren mit einer weiteren maßgeblichen Ausweitung des Individualverkehrs zu rechnen ist, der auch künftig in einer funktionsgerechten, sicheren, wirtschaftlichen und umweltgerechten Form abwickelbar sein muß. In dieser Verantwortung stehen Politiker, Ingenieure und Verkehrswissenschaftler gleichermaßen.

Das Argument „Mehr Straßen erzeugen mehr Verkehr, auch daher ist der Bau von weiteren Straßen zu unterlassen“, kann nicht unwidersprochen bleiben. Die Tatsache, daß neue Straßen relativ schnell eine erhebliche Auslastung erfahren, ist einfach darauf zurückzuführen, daß die Schere zwischen Verkehrsnachfrage und Verkehrsflächenangebot in den letzten Jahren immer weiter aufgegangen ist.

Dazu einige Zahlen: In der Zeit vom 1. Januar 1966 bis zum 1. Januar 1977 ist die Zahl der zugelassenen PKW von 9,7 auf 19,2 Mio., also um 97 % angewachsen. Das Gesamtstraßennetz, also nicht nur das Netz der klassifizierten Straßen, hat in dieser Zeit von 408 000 auf 470 000 km, also um 15 %, das Netz der überörtlichen, also der klassifizierten Straßen, von 158 000 auf 170 000 km, nur um knapp 8 %¹⁰⁾ zugenommen. Zur Verdeutlichung der Diskrepanz zwischen Angebot und Nachfrage soll die Straßenlänge pro PKW dienen. Diese hat in dem angesprochenen Zeitraum von 1966 bis 1977 in Bezug auf das Gesamtstraßennetz eine Abnahme von 42,0 m auf 24,5 m (58,3 %) erfahren; bezogen auf das Netz der Außerortsstraßen von 24,8 m auf 13,3 m, also um 53,6 % abgenommen¹¹⁾. Der verfügbare Straßenraum wird also immer geringer.

Die aufgezeigten Zahlen sprechen für sich. Sie machen im übrigen aber deutlich, daß ein reduzierter Straßenneubau kein brauchbares Steuerungselement zur Verhinderung einer weiteren Zunahme im Individualverkehr darstellt. Die Bürger haben sich bisher durch ein nicht ausreichendes Straßennetz nicht von der Beschaffung und der Inbetriebnahme ihrer Privatfahrzeuge abhalten lassen. Es liegen keinerlei Indizien vor, die darauf schließen lassen, daß sich dieses Verhalten in Zukunft ändern würde. Durch einen reduzierten Straßenneubau ist der Umfang des Individualverkehrs offensichtlich nicht steuerbar. Wer das erreichen will, muß die Verhaltensweisen der Bevölkerung ändern, muß insbesondere auf eine Veränderung des Fahr- und Käuferverhaltens der

9) Straße und Wirtschaft, Heft 2, 1977, S. 7.

10) Straße und Wirtschaft, Heft 5, 1977, S. 1.

11) Straße und Wirtschaft, Heft 5, 1977, S. 1.

Bevölkerung einwirken. Die Erfolgsaussichten eines darauf ausgerichteten Handelns lassen sich abschätzen an der erst jüngst erfolgten Ablehnung durch Volksbegehren in der Schweiz zur Einführung autofreier Sonntage und zur Einschränkung von Motorbooten und Privatflugzeugen.

Weitere Möglichkeiten zur Einschränkung der Mobilität können wohl erwogen werden. Dabei ist aber klar zu unterscheiden zwischen Maßnahmen, die alle Bevölkerungsgruppen gleichermaßen treffen und solchen, die sich einschneidend nur auf einzelne dieser Gruppen auswirken.

Zu den erstgenannten Maßnahmen gehören:

- Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen (Wohngebiete),
- Schaffung von Fußgängerzonen,
- Beschränkung der Parkzeit in Innenstadtbereichen.

Maßnahmen dieser Art sind zu befürworten.

Maßnahmen letztgenannter Art sind:

- alternierendes Fahrverbot nach polizeilichen Kennzeichen, wechselnd an geraden und ungeraden Tagen,
- steuerliche Maßnahmen, wie z. B. drastische Erhöhung der Kfz-Steuer, der Mineralölsteuer,
- Abbau von Steuervergünstigungen für PKW-Fahrer im Berufsverkehr,
- Abbau von Steuervergünstigungen für Hausbau in großer Entfernung vom Arbeitsplatz.

Maßnahmen dieser Art stehen im Widerspruch zur Forderung nach sozialer Gerechtigkeit, da sie einzelne Gruppen der Bevölkerung wesentlich härter treffen würden als andere. Sie sind daher mit den Prinzipien einer sozialen Gesellschaftspolitik nicht vereinbar.

Eine entscheidende Einschränkung des Individualverkehrs wird von der konsequenten und nachhaltigen Förderung des öffentlichen Personennahverkehrs erwartet. Eine solche Förderung ist sicher zu befürworten, und sie wird auch mit Nachdruck von Bund und Land betrieben. Bei der jetzt laufenden Fortschreibung des Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen ist bei einer festgestellten Parallelität zwischen Schienen- und Straßenplanung der Schiene stets der Vorrang eingeräumt worden.

Die Wirksamkeit des ÖPNV auf die Verkehrsnachfrage im Individualverkehr ist aber stark geprägt von Kosten- und damit Wirtschaftlichkeitsfaktoren sowie von Zeitfaktoren im Hinblick auf die Verwirklichung der vorgesehenen Bauvorhaben. Mit dem ÖPNV kann aber nachhaltig auch nur in Agglomerationen, nicht jedoch im Stadtumfeld und in ländlichen Gebieten, also in der Fläche gearbeitet werden.

Aus diesen Ausführungen folgt, daß nur wenige aktive und zeitnah wirksame Möglichkeiten zur Einschränkung des Individualverkehrs vorhanden oder durchführbar sind. Politiker, Planer und Bauwirtschaft müssen daher den steigenden Individualverkehr berücksichtigen.

Auch die Energiefrage wird nach bisheriger Einschätzung die Benutzung des individuellen Verkehrsmittels nicht entscheidend beeinflussen. Aus einer im Auftrag des Bun-

desministers für Verkehr im Jahre 1977 abgeschlossenen Untersuchung¹²⁾ geht hervor, daß bei einer Erhöhung des Benzinpreises auf einen Betrag von DM 3,-/Liter zwar spürbare Verlagerungen vom motorisierten Individualverkehr auf den öffentlichen Personennahverkehr sowie den Rad- und Gehverkehr stattfinden. Diese betreffen aber im wesentlichen den Einkaufsverkehr von Hausfrauen und Rentnern sowie den Ausbildungsverkehr von Schülern und Studenten. Sie finden damit vorwiegend außerhalb der Spitzenstunden des Verkehrs statt. Der Berufs- und Wirtschaftsverkehr spricht auf eine derartige Erhöhung nicht an. Das bedeutet, daß im außerstädtischen Verkehr überhaupt keine spürbaren Veränderungen auftreten.

Hinzu kommt, daß sich alternative Energien auch bei uns in der Vorbereitung befinden, die andernorts bereits regulär für den Betrieb von Straßenfahrzeugen genutzt werden. Dazu gehören beispielsweise Methanol, Elektro- und Sonnenenergie. Die Verflüssigung von Kohle gewinnt gegenüber der Treibstoffgewinnung aus fossilen Energieträgern an konkurrenzfähiger Bedeutung.

Eine andere, die Energiefrage beeinflussende Komponente liegt in der Entwicklung energiesparender, d. h. mit höherem Wirkungsgrad ausgestatteter Antriebssysteme wie dem Hybridmotor.

Die bisweilen vorgetragene Meinung, daß mit einer Verknappung in der Verfügbarkeit des Erdöls ein Rückgang in der Benutzung des individuellen Verkehrsmittels zwingend verbunden ist, erweist sich demnach als unzutreffend. Im Gegenteil: Solange für den Menschen der Wunsch, das Bedürfnis oder die Notwendigkeit besteht, ein individuelles Verkehrsmittel zu benutzen, wird er sich mit seinem Erfindergeist die Möglichkeiten dazu verschaffen, und dies noch dazu in einer sicheren, umweltgerechten und wirtschaftlichen Form.

3. Künftige Aufgaben eines zukunftsgerichteten Straßenbaus

Die künftigen Aufgaben haben sich zu orientieren an der Bedeutung und dem Umfang des Straßenverkehrs, aber auch an den Anforderungen, die an ein Straßennetz zu stellen sind. Diese Anforderungen lauten:

- funktionsgerecht
- leistungsfähig (in bedarfsorientierter Form)
- sicher
- umweltgerecht
- wirtschaftlich

Funktionsgerecht: darunter ist zu verstehen, daß jeder Abschnitt des Straßennetzes, die ihm zukommende Aufgabe angemessen erfüllen muß. Das kann die zügige Bewältigung von Fernverkehrsströmen über längere Distanzen, den Transport großer Verkehrsmengen im Regionalverkehr oder auch die Entlastung von Ortsdurchfahrten bedeuten. Leistungsfähig in bedarfsorientierter Form heißt, daß jeder Netzabschnitt so bemessen

12) Kocks Consult GmbH, Simulation der Auswirkungen einer Energieverknappung im regionalen Verkehrssystem eines Ballungsraumes, Untersuchung im Auftrag des Bundesministers für Verkehr, Bonn 1977.

sein muß, daß er der erforderlichen Verkehrsqualität entspricht, die allerdings für die drei der Bemessung zugrunde liegenden Lastfälle

- werktäglicher Verkehr
- werktäglicher Verkehr während der Urlaubszeit und
- Wochenendverkehr

unterschiedlich hoch anzusetzen sind, und zwar mit fallender Tendenz in der genannten Reihenfolge der aufgeführten Lastfälle.

Nach diesen Ausführungen über die Anforderungen an das künftige Straßennetz soll nun auf die Aufgaben eines zukunftsgerichteten Straßenbaus eingegangen werden.

3.1 Vervollständigung und Ergänzung des vorhandenen Straßennetzes durch Neubau

Das vorhandene Straßennetz ist den heutigen und insbesondere den künftigen Belastun-

Investitionsstruktur 1981 bis 1990 der Fortschreibung Bundesverkehrswegeplan einschl. Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen¹³⁾

Sektor	Investitionen 1981 – 1980		Vergleichszahlen* 1971 – 1980 (vsl. Ist)		1976 – 1985 (Stand: 31. 8. 79)	
	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%	Mrd. DM	%
<i>Deutsche Bundesbahn</i>	43,6	29,1	16,4	16,4	33,9	26,2
davon: Neubaustrecken	18,4					
Ausbaustrecken						
Rangierbahnhöfe						
<i>Bundesfernstraßen</i>	63,4	42,4	53,1	53,2	58,1	44,9
davon: Hauptbautitel (Bedarfsplan)	43,0					
Sonstige Investitionen	20,4					
<i>Bundeswasserstraßen</i>	8,5	5,7	5,9	5,9	7,7	5,9
davon: Binnenschiffsstraßen	6,2					
Seeschiffsstraßen	2,3					
<i>Luftfahrt</i> (Flugsicherung und Bundesbeteiligung an Flughäfen)	1,9	1,3	1,5	1,5	1,9	1,5
<i>GVFG-Finanzhilfen</i>	28,8	19,2	20,1	20,1	24,2	18,7
davon: ÖPNV	14,4					
kommunaler Straßenbau	14,4					
<i>Sonstiges</i> Wetterdienst, DLH, Neubauhilfen für die Seeschifffahrt etc.	3,4	2,3	2,9	2,9	3,7	2,8
Insgesamt	149,6	100,0	99,9	100,0	129,5	100,0

*) einschl. Programm für Zukunftsinvestitionen (ZIP).

13) Bundesminister für Verkehr, Bundesverkehrswegeplan '80, Bonn 1980.

gen nicht gewachsen. Daher kommt der Vervollständigung und Ergänzung des vorhandenen Netzes eine entscheidende Bedeutung zu. Derzeit läuft die Fortschreibung des Ausbauplanes für die Bundesfernstraßen. Danach wird es zwei Dringlichkeitsstufen geben: Die Stufe I, die den Zeitabschnitt von 1981 bis 1990 und die Stufe II, die den Bedarf nach 1990 umfaßt. Die für den Zeitraum 1981 – 1990 vorgesehenen Investitionen sind aus der folgenden Übersicht erkennbar. Der Straßenbau, d. h. auch der Neubau ist mit einem nach wie vor bedeutsamen Anteil von 42 % an den Verkehrsinvestitionen vertreten.

3.2 Berücksichtigung des Umweltschutzes

Den derzeit auch für den Umweltschutz im Bereich von Straßen angemeldeten Forderungen zu entsprechen, ist nicht nur eine Aufgabe der Fachleute. Dabei geht es nicht nur um die Berücksichtigung des Umweltschutzes beim Bau neuer Straßen, sondern auch um die Verbesserung der Umweltqualität an vorhandenen Straßen.

Besonders anzusprechen ist der Lärmschutz an neuen oder zu verbreiternden und vorhandenen Straßen unter angemessener Wahrung landschaftsgestalterischer und städtebaulicher Kriterien. Dabei sollten gestalterisch befriedigendere Lösungen gefunden werden, als sie heute mancherorts zu sehen sind. Es wäre notfalls auf passive Entschädigung auszuweichen.

Für die Regelung des Lärmschutzes fehlen bislang immer noch verbindliche Bemessungskriterien, da das Bundesimmissionsschutzgesetz aus dem Jahre 1974 keine Grenzwerte enthält und die dieses Gesetz ausfüllende Verordnung nicht erlassen worden ist. Das anstelle einer Verordnung vorgesehene Verkehrslärmschutzgesetz ist zwar jetzt vom Deutschen Bundestag nach langer Vorbereitung und eingehenden Beratungen beschlossen, dann jedoch vom Bundesrat angehalten worden. Grund für die nicht erfolgte Zustimmung sind die Grenzwerte, die nach Auffassung einiger Länder höher angesetzt werden sollen (geringerer Schutz bei niedrigeren Aufwendungen) als es das Gesetz in seiner vom Bundestag verabschiedeten Fassung vorsieht. Das Gesetz enthält aber noch weitere Problempunkte, wie z. B. die unterschiedlichen Grenzwerte für neue und für vorhandene Straßen, die komplizierten Regelungen für die Finanzierung des passiven Lärmschutzes sowie die Übergangsregelungen. Doch kann die Praxis nicht noch länger ohne weiteren Schaden auf die abschließende Verabschiedung des Verkehrslärmschutzgesetzes warten, damit die bestehende Rechtsunsicherheit beseitigt und die bei sich ändernden Grenzwerten zum wiederholten Male notwendig gewordene Überarbeitung laufender Planungen endlich ein Ende findet.

Ebenfalls größere Bedeutung kommt dem Landschaftsschutz zu, und zwar im Hinblick auf Naturhaushalt und Landschaftsbild mit der Notwendigkeit von Umweltverträglichkeitsstudien am Beginn einer Planung und deren Abstimmung mit den für den Landschaftsschutz zuständigen Behörden (also noch vor der Linienbestimmung) sowie der Projektierung von Ausgleichsmaßnahmen bei unvermeidbaren Eingriffen in Naturhaushalt und Landschaftsbild im Rahmen landschaftspflegerischer Begleitpläne als integraler Bestandteil des Straßenentwurfs einschließlich Planfeststellung und Finanzierung.

Die Forderungen des Landschaftsschutzes sind in dem als Rahmengesetz konzipierten Bundesnaturschutzgesetz umrissen. Dieses Gesetz bedarf noch der Ausfüllung durch die

Landschaftsgesetze der Länder, bzw. soweit schon vorhanden, der Anpassung an die Bundesregelung. Aber auch das Bundesnaturschutzgesetz ist nicht frei von Problematik. So ist beispielsweise problematisch, daß Art und Umfang der zu ergreifenden Ausgleichsmaßnahmen und ihre Abgrenzung gegenüber den sog. Ersatzmaßnahmen (z. B. Pflanzen von Ersatzwald völlig unabhängig von der neuen Straße) durch den Gesetzestext nicht geklärt ist, und somit noch der sachlichen Festlegung und rechtlichen Auslegung bedarf. Die Meinungen zu diesem Fragenkomplex gehen weit auseinander, und selbst innerhalb der verschiedenen Interessensbereiche bedarf es noch der Konsolidierung und gegenseitigen Abstimmung der unterschiedlichen Auffassungen. So war man ursprünglich seitens der Straßenbaujuristen der Meinung, daß Ausgleichsmaßnahmen in unmittelbarem geometrischen Zusammenhang mit der Trasse stehen müssen (weichere Ausbildung von Böschungen, Verwallungen, Schaffung von Übergangspflanzungen zwischen der Straßenbepflanzung und einer vorhandenen Pflanzung, Bepflanzung von Restparzellen). Neuere, weitergehende Überlegungen definieren Ausgleichsmaßnahmen als solche, die in einem ökologisch funktionalen Zusammenhang mit der Straße stehen. Das ist allerdings auch ein noch unbestimmter Rechtsbegriff, gibt aber sicherlich die Möglichkeit, durch eine entsprechende Ausfüllung zu einer Abgrenzung zwischen Ausgleichsmaßnahmen, die von der Straßenbauverwaltung zu leisten sind und Ersatzmaßnahmen, die völlig abgesetzt von der neuen Straße stehen, deren Realisierung aber nicht Aufgabe der Straßenbauverwaltung sein kann, zu kommen.

In welchem Umfang sich die Straßenbauverwaltungen den Forderungen des Landschaftsschutzes verpflichtet fühlen, mögen einige Zahlen und Fakten erhellen. Für einen bei einer Neubaumaßnahme gefälltten Baum wurden neu gepflanzt: 9500 Gehölze (Bäume, Heister, Sträucher). Betrachtet man Bäume und Heister (Jungbäume) allein, so ist das Verhältnis 1:500, bei den ausgewachsenen Bäumen 1:33. Im Rahmen von Straßenbauvorhaben werden vorhandene Biotope nicht nur verlegt, sondern auch neue geschaffen. Außerdem sind Formen für landschaftsgerechte Regenrückhaltebecken entwickelt worden.

3.3 Verbesserung der Lebensqualität

Zur Verbesserung der Lebensqualität in existierenden Wohnbezirken und im Bereich vorhandener Straßen gibt es ein Bündel von Maßnahmen, die hier nur stichwortartig und ohne Anspruch auf Vollständigkeit aufgeführt werden sollen:

- Anpassung vorhandener Straßen an die neuen Umweltkriterien, insbesondere im Hinblick auf den Immissionsschutz (Lärm, Schadstoffe) durch nachträgliche Ausstattung mit Schutzanlagen in aktiver oder auch passiver Form, gegebenenfalls mit durchgreifendem Umbau.
- Bau von Umgehungsstraßen zur Entlastung von Stadt- und Wohnbereichen von Verkehr und dessen Emissionen sowie zur konfliktfreien Nutzung der City- und Wohnquartiere.
- Schaffung verkehrsberuhigter Wohnbezirke und Anlage von Fußgängerbereichen. Beide Maßnahmen haben die Ausweisung von Umgehungsstraßen zur Aufnahme des abziehenden Verkehrs zur Voraussetzung, soweit die Entlastung nicht günstiger mit öffentlichen Verkehrsmitteln bewirkt werden kann.

- Bündelung von Verkehrswegen mit dem Ziel, die Beeinträchtigungen von Verkehrswegen auf das Umfeld zu minimieren und zusätzliche Zerschneidungseffekte zu reduzieren.

3.4 Verbesserung der Verkehrssicherheit

Auch für diese besonders bedeutsame Aufgabe steht ein Bündel von Maßnahmen zur Verfügung, das allerdings konsequent zur Anwendung kommen und für das das erforderliche Investitionsvolumen zur Verfügung stehen muß:

- Aufdecken und Beseitigen von Unfallstellen. Dazu gehört auch die Weiterentwicklung von Verfahren zur Entdeckung potentieller Unfallpunkte und deren Beseitigung, bevor sich an der Stelle ein Unfallschwerpunkt herausgebildet hat.
- Trennung der sich gegenseitig störenden Verkehrsarten durch Intensivierung des Rad- und Gehwegebaus innerhalb und außerhalb bebauter Gebiete und deren Zusammenfassung in geschlossene, möglichst Kfz-freie Netze. Damit wird im übrigen auch ein maßgeblicher Beitrag zur Verbesserung der Lebensqualität geschaffen.
- Beseitigung schienengleicher Bahnübergänge.
- Bau von Umgehungsstraßen zur Verbesserung der Verkehrssituation in den Ortsdurchfahrten, wobei auch ein erheblicher Sicherheitsbeitrag geleistet wird. Dies betrifft insbesondere die Unfallgefahren für ältere Menschen sowie Kinder und Jugendliche.

3.5 Einsatz von Verkehrsbeeinflussungsanlagen

Durch den Einsatz von Verkehrsbeeinflussungsanlagen kann das vorhandene Verkehrsflächenangebot effektiver genutzt und dadurch auch ohne Straßenneubau in örtlich und zeitlich kritischen Bereichen eine Verbesserung der Leistungsfähigkeit, Sicherheit und Wirtschaftlichkeit des Verkehrs bewirkt werden. Einrichtungen dieser Art sind z. B. Wechselwegweisung, Wechselverkehrszeichen, Spurzuweisung, Rampendosierung, Nebelwarnung und Verkehrsfunk. Mehrere Anlagen befinden sich bereits im regelmäßigen Einsatz oder in der Erprobung. Der Bundesminister für Verkehr hat schon im Jahre 1970 einen Rahmenplan zur Verkehrsbeeinflussung vorgelegt¹⁴⁾. Der weitere Ausbau derartiger Anlagen sollte systematisch – insbesondere in kritischen Bereichen – vorangetrieben werden.

3.6 Strukturierung bei der Befriedigung der Verkehrsnachfrage

Die Planungsmaxime bei der Schaffung einer ausreichenden Verkehrsinfrastruktur kann auf keinen Fall auf eine uneingeschränkte Ausdehnung oder Nutzung des Individualverkehrs hinauslaufen. Die einmal von Städteplanern konzipierte autogerechte Stadt ist kein Planungsziel. Es muß vielmehr eine Strukturierung bei der Befriedigung der Verkehrsnachfrage Platz greifen. Hierzu enthält die von Fabrenholtz, Jürgensen und Strauf erstellte Studie¹⁵⁾ mit dem Titel „Stadt und Verkehr“ bemerkenswerte Ausführungen, die hier nur in sehr stark verknappter Form wiedergegeben werden können.

14) Busch, F., Verkehrsbeeinflussung auf Autobahnen, Ein Rahmenkonzept des Bundesministers für Verkehr, in: Straße und Autobahn, 22. Jg. (1971), S. 393.

15) Fabrenholtz, Chr., Jürgensen, H., Strauf, H.-G., Stadt und Verkehr, Studie im Auftrag der Gesellschaft für Wohnungs- und Siedlungswesen e.V., Hamburg 1977.

Man unterscheidet in dieser Studie vier Betrachtungsräume, denen dann bestimmte Verkehrsstrukturen zugewiesen werden:

<i>Ländliche Räume:</i>	Auf individuelles Verkehrsmittel zwingend angewiesen. Nicht nur aus strukturellen Gründen, sondern auch aus Gründen der Chancengleichheit.
<i>Randzonen der Verdichtungsgebiete (äußere Stadtteile).</i>	Individualverkehr hat Vorrang, ist aber klar zu gliedern im Straßennetz nach Durchgangs-, Ziel- und Quellverkehr und hat für Kerne, die sich in diesen äußeren Randzonen gebildet haben, Umgehungsstraßen vorzusehen.
<i>Bereich der inneren Stadtteile:</i>	ÖPNV und Individualverkehr haben gleiches Gewicht und sind gleichgewichtig zu berücksichtigen.
<i>Citys, Stadtkerne:</i>	Primat ÖPNV mit leistungsfähiger Anbindung der übrigen Stadtteile.

Diese Aussagen haben allgemeingültigen Charakter für die Befriedigung der Verkehrsnachfrage im städtischen und gemeindlichen Bereich. Andere Überlegungen gelten für den Bereich der Außerortsstraßen. Dort wird es notwendig, für bestimmte Lastfälle – wie den Urlaubsverkehr und den Wochenenderholungsverkehr – niedrigere Verkehrsqualitäten anzusetzen als für den normalen Werktagsverkehr. Doch dies ist in den einschlägigen Richtlinien für die Netzgestaltung, Querschnittgestaltung und Linienführung bereits so konzipiert und festgelegt.

3.7 Schaffung von Umsteigemöglichkeiten vom Individual- auf den öffentlichen Personenverkehr

Diese Aussagen zur Strukturierung der Verkehrsnachfrage müssen ergänzt werden durch die Forderung, daß an den Nahtstellen der genannten vier Betrachtungsräume, insbesondere beim Übergang zu den inneren Stadtteilen und noch mehr am Rande der Kernbereiche, Möglichkeiten für das Umsteigen vom Individualverkehr auf den öffentlichen Personenverkehr geschaffen bzw. angeboten werden. Dazu bieten sich zwei Möglichkeiten an: Das bedeutet innerorts die Anlage von P+R-Parkplätzen an den entsprechenden Haltepunkten der öffentlichen Verkehrsmittel in der heute bereits vielerorts praktizierten Form.

Eine zweite Möglichkeit ist die Schaffung von Parkplätzen an stadtnahen Autobahnan-schlußstellen mit der Möglichkeit, dort Fahrgemeinschaften zur Einfahrt in die Stadt bilden zu können. Dies läßt eine Entlastung der städtischen Straßen – gerade im Berufsverkehr – erwarten, insbesondere, wenn man berücksichtigt, daß 1970 37 % der Berufsfahrten von PKW-Alleinfahrern und nur 7 % von Mitfahrern im PKW durchgeführt wurden¹⁶⁾. An einigen Anschlußstellen haben sich derartige Plätze bereits selbst entwickelt. Behördlicherseits sind Untersuchungen über geeignete Anschlußstellen im Gange, die Erarbeitung von Musterentwürfen ist abgeschlossen und eine erste Anlage in der baulichen Vorbereitung.

16) Zemlin, H., Die Entwicklung . . . , a.a.O.

3.8 Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit

Bei den großen Widerständen, die heute im Straßenbau auftreten und die über vielfältige Massenmedien eine weite Verbreitung finden, ist es notwendig, daß seitens der Straßenbauverwaltung auch gezielte Öffentlichkeitsarbeit betrieben wird. Dies gilt insbesondere bei der Vorbereitung und Durchsetzung von Neubau- und bedeutsamen Aus- und Umbaumaßnahmen. Es ist einfach notwendig, generell die Bedeutung von Straßenbauvorhaben und im Einzelnen den Sinn bestimmter Straßenbauprojekte in der Öffentlichkeit objektiv klar zu machen und gleichzeitig herauszustellen, in welcher umfassender Weise im Zusammenhang mit geplanten Straßenbauvorhaben den vielfältigen Belangen des Umweltschutzes Rechnung getragen wird.

Diese Öffentlichkeitsarbeit ist Bestandteil einer projektbezogenen Bürgerinformation bzw. -beteiligung, die mit noch unterschiedlicher Intensität schon heute ein bedeutsames Element des Planungsprozesses ist, allerdings bislang noch nicht in einer bei allen Straßenbauverwaltungen einheitlichen oder gar kodifizierten Form. Die nötigen Schritte dazu werden jedoch derzeit vorbereitet, nachdem mit verschiedenen Modellen Erfahrungen gesammelt wurden¹⁷⁾.

Bei der Bürgerbeteiligung selbst muß neben einer für den Laien verständlichen Wiedergabe der Planungsinhalte, der Begründung der Notwendigkeit und Dringlichkeit der Maßnahme sowie der Erläuterung der Trassenfindung und Trassenbegründung besonderes Gewicht beigemessen werden. Dazu gehören nicht nur Verkehrsprognosen, sondern auch raumordnerische und landesplanerische Zielvorgaben, ebenso wie Umweltverträglichkeitsuntersuchungen und die Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analysen unter Berücksichtigung aller positiven und negativen Wirkungen.

3.9 Berücksichtigung der wachsenden Freizeit

Aus einer von der Deutschen Straßenliga und der Deutschen Gesellschaft für Freizeit gemeinsam herausgegebenen Untersuchung¹⁸⁾ geht hervor, daß die Freizeit, die in den letzten Jahrzehnten erheblich zugenommen hat, auch in den nächsten Jahren und Jahrzehnten noch spürbar wachsen wird. Da in einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung auch für deren Gestaltung die Maxime „Freizeit in Freiheit“ gelten muß, führt der Zuwachs an Freizeit zu einer zusätzlichen Verkehrsbelastung, die in sorgsamster Form bei der Verkehrswegeplanung zu berücksichtigen ist.

4. Voraussetzungen für die Bewältigung der Zukunftsprobleme des Straßenbaus

Für die Bewältigung der Zukunftsprobleme des Straßenbaus sind neben anderen eine Reihe besonders bedeutsamer Voraussetzungen zu schaffen. Dazu gehören

17) Hiersche, E.-U., Straßenbau und Bürgerbeteiligung, in: Die Naturstein-Industrie, Heft 1 (1980), S. 7 – 15.

18) Deutsche Straßenliga, Freizeit und Straße – Aktive Freizeitgestaltung und Verkehr, Dokumentation (Ausgabe 2), Bonn 1980.

- (1) eine Gesetzgebung mit eindeutigen Inhalten und Aussagen, die keine sich über Jahre erstreckende Rechtsprechung zur Aufhellung und Klärung offener Tatbestände und unbestimmter Rechtsbegriffe nach sich zieht;
- (2) keine weitere Schaffung von Rechtsnormen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit bei oder wegen fehlender gesetzlicher oder anderer rechtlicher Regelungen;
- (3) die gegenseitige Abstimmung der verschiedenen Gesetzgebungsaktivitäten. Schon heute ist nicht selten die Erfüllung der Forderungen eines Gesetzes durch ein anderes erschwert oder gar nicht mehr möglich. Eine Weiterentwicklung der jetzigen Gesetzgebungspraxis läuft auf eine Paralisierung jedweden planerischen und verwaltungsseitigen Handelns hinaus. Zu fordern ist daher eine koordinierte Gesetzgebungsplanung mit gegenseitiger Abstimmung und Berücksichtigung der Inhalte und Forderungen der Einzelgesetze;
- (4) die Festlegung brauchbarer Grenzwerte und Kriterien bei der Schaffung von Gesetzen und Rechtsverordnungen, die Schutzwürdigkeit und Durchführbarkeit (finanziell, technisch, gestalterisch) in ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Weiter aber auch Schutzkriterien, die einheitlich für alle anstehenden Fälle (Neubau, Um- und Ausbau, Schutz an vorhandenen Anlagen) gelten, weil der Anspruch aus der Schutzwürdigkeit der gleiche und eine unterschiedliche Behandlung für den Bürger unverständlich und damit Anlaß zu neuen Widerständen ist;
- (5) der Abbau investitionshemmender Vorschriften und Verfahrensabläufe, insbesondere in den Bereichen
 - Planungsrecht
 - Zuschußwesen
 - Vereinbarungen mit anderen Baulasträgern und anderen Trägern öffentlicher Belange
 - Sonderprogramme;
- (6) eine ausreichende Flexibilität bei der Fortschreibung des Ausbauplans für die Bundesfernstraßen zur Vermeidung weiteren Investitionsstaus;
- (7) die Möglichkeit einer Festschreibung erzielter Planungsabstimmungen in einer für alle Teile verbindlichen Form bei allen Fragen von Bürgerinformation und -beteiligung;
- (8) eine ausreichende Personalausstattung der beteiligten Dienststellen
 - Straßenbauverwaltung, insbesondere im Hinblick auf das Bundesnaturlandschaftsbehörden: schutzgesetz und die entsprechenden Ländergesetze,
 - Straßenbauverwaltung, im Bereich Planfeststellung und Anhörung, Regierungspräsidenten;
 - Verwaltungsgerichte: im Rahmen der Behandlung von Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse;
- (9) eine Bauwirtschaft, der die Fähigkeit erhalten wird, die Straßenbauprogramme des Bundes, der Länder, Kreise und Gemeinden, die von den jeweiligen Parlamenten beschlossen sind, zu realisieren. Dazu gehört aber eine verlässliche mittel-

- und langfristige Finanzplanung des Staates, die der Bauwirtschaft eine entsprechende Investitions- und Personalplanung ermöglicht;
- (10) Planungsbüros, die in der Lage sind, an den sich nach Art und Umfang ständig ausweitenden Aufgaben bei Planung, Entwurf und Ausführung von Straßenanlagen mitzuwirken;
 - (11) die Bereitschaft der Mandatsträger, Entscheidungen, die als Ergebnis eines sorgfältigen Abwägungsprozesses parlamentarisch gefallen sind, auch bis zu ihrer Durchführung vor Ort zu vertreten.

5. Schlußformel

Der Straßenbau ist eine wichtige gesellschaftspolitische Aufgabe. Seine Bedeutung wird über den gesellschaftspolitischen Aspekt hinaus durch das Weiteranwachsen des Individualverkehrs noch verdeutlicht. Die Wege zur Verwirklichung dieser Aufgabe als Bestandteil einer koordinierten Verkehrswegeplanung sowie von Raumordnung und Landesplanung sind umrissen, maßgebliche Voraussetzung zu ihrer Realisierung noch zu schaffen. Hierbei mitzuwirken wird Aufgabe aller Beteiligten sein.

Summary

The definition of the aims of future trunk road construction implies the social and political import of this task. The extent (at present and in the future) results from the predicted future developments of transportation, the changes in the societal structure expected and the possibilities of influencing these. In addition, there are the tasks of designing and constructing roads meeting future needs and creating conditions enabling to cope with the problems probably arising therewith.

Résumé

De la définition des objectifs de la construction future de voies de grande communication découle l'importance politique et sociale de cette tâche. Les dimensions (présentes et futures) résultent des prévisions concernant l'évolution future de la circulation et les modifications dans la structure de la société, ainsi que les possibilités d'impact. Aux besoins futurs répondent les objectifs de la construction routière et les conditions pour résoudre les problèmes existants et éventuels.

Einige Gedanken zur gemeinsamen Verkehrspolitik — Vom Legalismus zum Pragmatismus *)

VON ULRICH WEINSTOCK, BRÜSSEL

1.

Wie in vielen anderen Fällen so haben die prognostischen Fähigkeiten der Väter des EWG-Vertrages hinsichtlich der politischen Umsetzung der konkreten verkehrspolitischen Aufträge, die sie den Gemeinschaftsorganen erteilt hatten, die Hoffnungen nicht erfüllt, und zwar keineswegs nur was die Einzelheiten anbelangt. Eine gemeinsame Verkehrspolitik, wie sie in den Artikeln 74 — 84 des EWG-Vertrages gefordert wird, ist auch nach gut zwanzig Jahren zahlreicher und verschiedenartiger, aber überwiegend erfolgloser Bemühungen nicht zustande gekommen und auch nicht in Sichtweite, jedenfalls wenn darunter eine in sich geschlossene, alle Verkehrsträger umfassende Politik der Gemeinschaft verstanden wird. Gemessen an den anderen beiden, im Artikel 3 des Vertrages geforderten gemeinsamen Politiken, nämlich der Agrar- und der Handelspolitik, wird das Defizit in der Verkehrspolitik besonders deutlich. Nationale Verkehrspolitiken und -konzeptionen sind mächtige und vor allem auch vielschichtige Bastionen, denen die Gemeinschaft mit ihrem zunächst stark legalistischen Ansatz kaum hat beikommen können.

Walter Hallstein fällt ein noch härteres Urteil: „Die europäische Verkehrspolitik aber ist eine Biedermeieridylle geblieben. Sie ist immobil . . . Ihre Fortschritte sind bescheiden, um nicht zu sagen: dürftig. Es gibt Ansätze; ob man sie als hoffnungsvoll bezeichnen will, ist eine Frage des Temperaments.“¹⁾ Er nennt die Verkehrspolitik auch das „ironische Kapitel“ der europäischen Integration, was angesichts einer eigentümlichen

Anschrift des Verfassers:

Dr. Ulrich Weinstock
Generaldirektor im Generalsekretariat des Rates
der Europäischen Gemeinschaft
Rue de la Loi 170, B-1048 Brüssel

*) Dieser Beitrag, der für die Gedächtnisschrift Prof. Dr. Christoph Sasse verfaßt worden ist, beinhaltet zugleich auch erste Vorüberlegungen für ein verkehrspolitisches Kapitel eines Forschungsvorhabens zum Thema „abgestufte Integration“. Die Idee zu dem Gesamtprojekt, die Beteiligung des Autors sowie seine Betrauung mit den Kapiteln „Verkehr“ sowie „Umwelt“ gehen auf Christoph Sasse zurück, dem sich der Autor aus verschiedenen europäischen Wirkungskreisen freundschaftlich verpflichtet fühlt. — Jürgen Erdmenger hat dem Verfasser durch Rat und zahlreiche Hinweise den Zugang zur und die Beurteilung der gemeinsamen Verkehrspolitik wesentlich erleichtert. Auch anderen Kollegen in Brüssel wie in Bonn, die freundlicherweise ihren Rat zur Verfügung gestellt haben, dankt der Verfasser. — Das Manuskript wurde am 23. 3. 1980 abgeschlossen.

1) Vgl. Hallstein, W., Die Europäische Gemeinschaft, 5. Aufl., Düsseldorf, Wien 1979, S. 273.

ideologischen Frontenverkehrung nicht unbegründet sein mag: „Liberaler argumentieren dirigistisch und Sozialisten liberal bis unter die Haut“²⁾. Sicherlich basiert das harte Urteil Hallsteins mehr auf seinen Erfahrungen aus den ersten zehn Jahren manch vergeblicher Anläufe; es wird den Entwicklungen der Jahre seit der Erweiterung von 1973 nicht mehr voll gerecht. Wie steht es um die Vertragsaufträge? Wie hat sich die Verkehrspolitik in der Gemeinschaft entwickelt? Wo liegen die Schwierigkeiten? Welches sind die Perspektiven?

Sonderdasein

Bei einer Bilanz des Erreichten muß man von zwei wichtigen Fakten ausgehen: die entsprechenden Vertragsvorschriften sind das Ergebnis eines relativ mühsamen Kompromisses; denn die nationalen verkehrspolitischen Gegebenheiten, historisch gewachsen und von den verkehrsgographischen Verhältnissen geprägt, weisen große Unterschiede auf. Das Verkehrskapitel mußte deswegen zahlreiche Antinomien vertragsrechtlich verdecken, zumindest für eine Übergangszeit. Anders als in der gemeinsamen Agrar- und Handelspolitik haben sich entsprechende Entscheidungsgefälle oder Sachzwänge auch nicht bei der Vertragsumsetzung eingestellt bzw. diese konnten nicht erzeugt werden. Denn weder war die Durchsetzung vitaler verkehrspolitischer Interessen im Gemeinschaftsrahmen in den Augen eines oder mehrerer Mitgliedstaaten unabdingbar, wie im Fall der Agrarpolitik, bei der es sich um Erhaltung von (nationalen) Besitzständen eines schrumpfenden Bereichs und ihre Durchsetzung im Gemeinschaftsrahmen ging, was zudem außerordentlich wichtige handelspolitische Implikationen aufwies, noch folgte aus der integrationspolitischen „Sachlogik“ für den Verkehr ebenso zwangsläufig das eine aus dem anderen, wie die Handelspolitik aus der Zollunion³⁾. Die berühmten „vested interests“ ließen sich für eine gemeinsame Verkehrspolitik schon 1956 in Messina und 1957 in Val Duchesse eben nicht definieren. „Wie allerdings diese Verkehrspolitik aussehen soll, darüber schweigt der Vertrag. Diese Enthaltensamkeit . . . ist die einfache, aber folgenschwere Konsequenz der Tatsache, daß sich die vertragsschließenden Parteien auf eine gemeinsame Konzeption für die Verkehrspolitik nicht einigen konnten“⁴⁾. Auch das Argument, daß ein Gemeinsamer Markt eigentlich auch eine Verkehrsintegration entweder voraussetze oder aber jedenfalls zwingend nach sich ziehen müsse, blieb letztlich akademisch, ohne von den Fakten her unabweisbar zu werden. Dies vor allem auch deshalb, weil es schon immer einen umfangreichen grenzüberschreitenden Verkehr und zahlreiche internationale Verkehrsorganisationen und Verkehrsvereinbarungen gegeben hat, womit insofern gewisse transnationale „Grundbedürfnisse“ bereits befriedigt wären. Eine unbestrittene Notwendigkeit war hingegen eine Sicherung des angestrebten freien Warenverkehrs unter binnenmarktähnlichen Verhältnissen durch Verbote von Diskriminierungen und Unterstützungstarife für den Verkehr im Gemeinschaftsrahmen, um

2) So treffend Stabenow, W., Die verkehrspolitische Herausforderung, in: Luxembourg-Belgique-Europe, Festschrift für Lambert Schaus, Luxembourg 1977, S. 133.

3) Mit derselben Argumentation: Boegner, J.-M., Le Marché commun de six à neuf, Paris 1974, S. 77.

4) Schmitt, V., Die Rechtsgrundlagen der gemeinsamen Verkehrspolitik der EWG, in: Bd. 18 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln-Berlin-Bonn-München 1972, S. 4.

auf diese Weise immerhin „schädliche Einflüsse aus dem Verkehrsbereich auf den freien Warenverkehr“⁵⁾ zu beseitigen. Hier wurden die Vertragsaufträge auch – zumindest formal – erfüllt.

Vielfach wird das Mißlingen der Bemühungen um eine gemeinsame Verkehrspolitik damit erklärt, daß eine dem Artikel 43 der gemeinsamen Agrarpolitik entsprechende Implementierungsvorschrift gefehlt habe. Eine vergleichbare, relativ präzise Handlungsanweisung ist nicht beschlossen worden, was jedoch weniger Ursache als Symptom ist. Denn entscheidend ist die Frage, gab es – mehr oder minder unabwendbare – Sachzwänge, die zugunsten einer Gemeinschaftslösung sprachen und die politisch auch artikuliert wurden, oder war eine gemeinsame Verkehrspolitik kein zwingendes Erfordernis? Nein, eine gemeinsame Politik für den Verkehr war zwar nicht unabdingbar und unverzichtbar, aber sie war sinnvoll in einem höheren Sinne, ja geboten. In diesem Zwischenfeld blieb die gemeinsame Verkehrspolitik, deren „Notwendigkeit sich nicht klar aufgedrängt hat“⁶⁾, bis heute angesiedelt. Dieses vertragliche Handicap ist also nicht die Ursache für eine fehlende oder zunächst sehr erfolglose gemeinsame Verkehrspolitik, was noch deutlicher wird, wenn man an andere Gemeinschaftsmaterien denkt, z. B. an so unterschiedliche Bereiche wie Umwelt oder Währung, in denen man sich so gut wie auf keine Vertragsaufträge berufen kann und für die daher die Lückenklause des Artikels 235 heranzuziehen ist.

Die vorhandenen verkehrspolitischen Vertragsvorschriften sind sicherlich alles andere als klar und zwingend. So kann man insofern mit Ipsen⁷⁾ „das Fehlen zulänglicher Stufung und Zeitplanung im Vertrag sowie Inhalts- und Konzeptionslosigkeit im Vertrag“ bedauern. Bezeichnender ist jedoch, daß diese Konstellation auch nur zu einem schwächlichen Legalismus hindrängte, ohne daß es gelang – und wie die Dinge lagen, konnte es vielleicht auch nicht gelingen –, diesen Rahmen zu durchbrechen und auf politische Zielsprache zu dringen. Der leidige Kompromißcharakter der Vertragsvorschriften wurde vielmehr unentwegt mitgeschleppt, und so konnte der *circulus vitiosus* nicht durchbrochen werden. Kostbare Zeit wurde – dies ist das Entscheidende – vergeudet. Tiefgreifende strukturelle Veränderungen während einer halben Generation im Verkehrswesen wurden kaum zur Kenntnis genommen und schon gar nicht aus Gemeinschafts-sicht und ihren Erfordernissen heraus beeinflußt, nicht einmal analysiert.

Allwissende Spezialisten, die schon die nationale Verkehrspolitik in großem Umfang bestimmten, blieben auch im Gemeinschaftsrahmen vorherrschend. Weder Kommission noch Rat gelang es, wirklich zu „führen“. Der viel zu häufig fruchtlose Kleinkrieg der Spezialisten wurde – wie die Dinge liegen, wohl unvermeidlicher Weise – dadurch nicht unwesentlich begünstigt, daß die Lösung der Verkehrsprobleme einem speziellen Rat der Verkehrsminister überlassen wurde. Kein Politiker in der Kommission vor allem

5) Krauss, G., Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik in den Europäischen Gemeinschaften, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), S. 1.
Vgl. Art. 79 und 80 EWG V sowie Verordnung Nr. 11 über die Beseitigung von Diskriminierungen auf dem Gebiet der Frachten und Beförderungsbedingungen, in: ABl. d. EG vom 16. 8. 1960, S. 1121 ff.

6) Boegner, J.-M., Le Marché commun . . . , a.a.O., S. 77.

7) Ipsen, H.-P., Europäisches Gemeinschaftsrecht, Tübingen 1974, S. 862.

und – schlimmer – nicht einmal ein Mitgliedstaat sahen sich berufen, die Schaffung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu ihrer Sache zu machen, um so die Verwirklichung eigener Interessen mit der Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu verquicken. So hat der zuständige Ausschuß des Europäischen Parlaments⁸⁾ vor Jahresfrist selbst eine Untätigkeitsklage gegen den Rat vorgeschlagen. Die Unterschiede nationaler Verkehrspolitiken waren zu groß, und sie blieben im Kernbereich resistent; gemeinsame nationale Ideologien und Verhaltensweisen ließen sich nur unmerklich abschleifen. Vielleicht hat Willeke recht mit seiner Feststellung: „Wegen der spezifisch instrumentalen Politiknähe des Verkehrs hat eine für das Ganze der EG einheitlich getragene und praktizierte Verkehrsordnung nicht nur eine schon sehr weit getriebene und gut funktionierende Wirtschaftsunion zur Voraussetzung, sondern eine staatsähnliche politische Union“⁹⁾. Aber es fragt sich auch, ob dieses Argument nicht auch ein allzu bequemes Alibi liefert und zwar eigentlich auf Dauer. Sicherlich sind über rechtliche Festlegungen hinaus eben auch die entsprechenden, arbeitsteiligen Eingriffsmöglichkeiten und Sanktionen für einen Bereich erforderlich, der vielleicht weniger Ordnungspolitik und mehr Ablaufpolitik ist; letztlich ist jedoch nicht zu erkennen, wie sich insofern die Verkehrspolitik von einer interventionistischen Agrarpolitik der Gemeinschaft unterscheidet.

Der stürmische Strukturwandel, der sich im Verkehrsbereich in den vergangenen zwei, drei Jahrzehnten vollzogen hat, findet sicherlich keine historische Parallele. Nichts gleicht hinsichtlich der Verkehrsbedienung in der Gemeinschaft im Jahre 1980 mehr dem Zustand von 1950. Der Güterverkehr ist nicht länger der Eisenbahn und vor allem für Massengüter der Binnenschifffahrt vorbehalten. Der Straßengüterverkehr hat sich als ebenso leistungsfähig und flexibel wie erfolgreich erwiesen, so daß insbesondere die Bedienung der Fläche von ihm stark beherrscht wird. Generell hat seine Effizienz in dieser Periode weder national noch insbesondere innergemeinschaftlich dem überproportionalen Anstieg des Güterausstauschs jemals Schranken gesetzt oder auch nur nennenswerte Schwierigkeiten bereitet. Im Personenverkehr waren die Veränderungen noch einschneidender: der Kraftwagen hat seinen Triumphzug vollendet und den Schienenverkehr zurückgedrängt. Der Luftverkehr nahm einen ungeahnten Aufschwung. Ermöglicht wurden diese Entwicklungen durch technische Fortschritte, anhaltendes ökonomisches Wachstum und ein Höchstmaß an freier Entfaltung unternehmerischer Leistungsfähigkeit, die sich freilich vor allem an den Individualbedürfnissen ausgerichtet hat. Verdeutlicht wird all dies daran, wenn man sich klar macht, daß 1950 oder 1958 selbst die Vokabeln für Container, TEE, Europastraße, Schubschiff, Air terminal, Concorde, Rohrleitungssystem noch unbekannt waren. Dieser historisch wohl einmalige Strukturwandel im Verkehrswesen wurde von den meisten Mitgliedstaaten und so auch von den Gemeinschaftsinstitutionen eher passiv, bestenfalls konstataierend hingenommen und kaum entscheidend gestaltet oder auch nur durch die Setzung von Rahmenbedingungen beeinflußt.

Die gemeinsame Verkehrspolitik hat eben nur eine Nebenrolle in der Gemeinschaft gespielt und spielt sie immer noch. Sie war und ist die „arme Verwandte nationaler

8) Vgl. Europäisches Parlament, Bericht über Stand und Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik (Seefeld-Bericht), Dok. 512/78, S. 7.

9) Willeke, R., Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 47. Jg. (1976), S. 76.

Wirtschaftspolitik und europäischer Einigungspolitik¹⁰⁾, Niemals seit 1958 ist sie politisch in bedeutsamen Gesamtbeschlüssen oder in den Zielansprüchen der 70er Jahre auch nur aufgenommen¹¹⁾ worden: Weder Gipfelkonferenzen¹²⁾ bzw. Europäische Räte noch programmatische Einlassungen wie etwa der *Tindemans-Bericht*¹³⁾ haben ihr Aufmerksamkeit geschenkt. Allerdings gibt es aus jüngster Vergangenheit und aus aktuellem Anlaß eine wichtige, freilich eher immer noch am Rande liegende Ausnahme: Im Zusammenhang mit dem Tanker-Unglück „Amoco-Cadiz“ vor der bretonischen Küste ersuchte der Europäische Rat im April 1978 den Rat unter dem Stichwort „Meeresverschmutzung“, unverzüglich entsprechende Maßnahmen zu treffen. Und selbst dies ist eine Ausnahme, hat doch der Umweltaspekt hier als politisches „agens“ im Sinne einer gemeinsamen Gefahrenabwehr gewirkt. In den Programmreden, die zu Anfang und am Ende jeder Halbjahres-Ratspräsidentschaft vor dem Europäischen Parlament gehalten werden, wird Verkehrspolitik eher nur der Vollständigkeit halber erwähnt und steht nie an prominenter Stelle. Die kürzlich von Präsident *Jenkins*¹⁴⁾ in der Programm-Rede 1980 vor dem Europäischen Parlament gemachte Aussage zum politischen Stellenwert der gemeinsamen Verkehrspolitik ist eine späte Erkenntnis, deren praktische Relevanz zu prüfen sein wird.

In dieses Bild paßt, daß die gemeinsame Verkehrspolitik jenseits der Spezialliteratur immer noch publizistisch¹⁵⁾ fast völlig vernachlässigt wird. Daran hat auch die Inangriffnahme zahlreicher neuer Politiken in der Gemeinschaft seit 1969 so wenig geändert wie tiefgreifende Umwälzungen in Umfang und Struktur der nationalen Verkehrssysteme oder eingetretene oder bevorstehende Erweiterungen der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft auf bald doppelte Mitgliederzahl, d. h. vor allem ein völlig veränderter geographischer Rahmen.

Die weit überdurchschnittliche Intensivierung des innergemeinschaftlichen Handels und damit im Gefolge auch der Verkehrsleistungen als insofern gleichsam unabhängige Variable haben – überraschenderweise – gleichfalls keine verkehrspolitischen Integrationsent-

10) *Stabenow, W.*, Die verkehrspolitische Herausforderung . . . , a.a.O., S. 132.

11) So auch *Boegner, J.-M.*, Le Marché commun . . . , a.a.O., S. 78 f.

12) Am stärksten überrascht die fehlende Erwähnung der gemeinsamen Verkehrspolitik im Integrationskonzept des Pariser Gipfels der Staats- und Regierungschefs vom 19./20. Oktober 1972.

13) Im Kapitel IV.B. sind vor allem die Verkehrswege angesprochen: „Verbesserung der Verkehrswege und -linien durch Harmonisierung der Vorschriften in den Fällen, wo dies nötig ist, und durch Beseitigung der Tarifikonventionen zwischen innerstaatlichen Verkehrs- und Fernmeldeverbindungen und solchen innerhalb der Union“ Vgl. Beilage 1/76 Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, S. 30.

14) „ . . . die Notwendigkeit, das Verkehrswesen der Gemeinschaft zu verbessern, einmal um seiner selbst willen und zweitens um Gemeinschaftsbedürfnisse ebenso wie seinen nationalen Bedarf zu erfüllen. Es gibt wohl wenige Bereiche, die für den Zusammenhalt der Gemeinschaft und die Konvergenz der Volkswirtschaften unter Mitgliedstaaten wichtiger wäre.“ I.E.G.-Kommission, Programm der Kommission für 1980, Brüssel-Luxemburg 1980, S. 13.

15) Als zwei Beispiele für viele Werke, in denen die Verkehrspolitik ausgespart wird, seien erwähnt: *Scharrer, H.-E.*, und *Wessels, W.*, (Hrsg.), Europäische Wirtschaftspolitik, Programm und Realität, Bonn 1973, und *Weinstock, U.*, (Hrsg.), Neun für Europa, Die EWG als Motor europäischer Integration, Düsseldorf-Köln 1973 (2. Aufl.), wo die Verkehrspolitik im Kapitel „Außenstände“ immerhin unter „Rückstände“ klassifiziert wird. *Dousser, J.*, verweist 1976 in seinem Aufsatz: *Où en est la politique commune des transports?*, in: *Revue du Marché Commun*, No 202 (1976), S. 573 darauf, daß der letzte Beitrag zur Verkehrspolitik in dieser Zeitschrift 1968 erschienen war.

wicklungen begünstigt oder gar provoziert, allerdings auch keine wesentlichen Integrationslücken offenbart. Wie für viele andere Wirtschaftsbereiche werden auch die Repräsentanten des Verkehrssektors nicht müde, angebliche wirtschaftliche Sonderbedingungen zu reklamieren; so unbestritten dies theoretisch ist und trotz der Erwähnung der Besonderheiten des Verkehrs in Artikel 75 Abs. 1, so folgt daraus kein Sonderdasein und zumal im Gemeinschaftsrahmen keine Sonderrolle. Sicherlich gibt es Besonderheiten, die „zwar das Marktgeschehen nachhaltig beeinflussen“, doch sie sind „nichts anderes als besondere Risiken der Produktion von Verkehrsleistungen, die keine wettbewerbsbeschränkenden Regelungen erforderlich machen“¹⁶⁾. Allerdings war die Inanspruchnahme solcher angeblicher Sondergesetze für den Agrarbereich gerade Triebfeder integrationspolitischer Aktivitäten.

Nach der Skizzierung einiger Elemente, die für die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik bzw. ihren Immobilismus bestimmend geworden sind, drängt sich die Grundsatzfrage „cui bono“ auf, oder umgekehrt: Wem hat das Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik geschadet? Darauf kann man notwendigerweise nur in genereller Form antworten. In einem formalen Sinne ist der Integrationsentwicklung insgesamt daraus kein größerer, in die Augen springender Schaden erwachsen. Der beispiellose Strukturwandel im Verkehrswesen hat bei ebenso außergewöhnlich wie konstant hohen Wachstumsraten im Grunde alle stärkeren Friktionen resorbieren können. Die nationalen Verkehrswirtschaften haben eben gelernt, mit all den Unvollkommenheiten fehlender einheitlicher Regelungen zu leben. Ein für alle Produktionsfaktoren gemeinsamer Verkehrsmarkt ist indes nicht zustande gekommen. Aber es ist volkswirtschaftlich wohl nicht immer ohne zusätzliche Kosten möglich gewesen, alle Beschränkungen unternehmerischer Tätigkeit, soweit sie auf nationalen Bestimmungen basieren, zu überwinden. Auch der allgemeine Effekt des Gemeinsamen Marktes für den Verkehrsbereich konnte sich nicht positiv entfalten: intensivierter Wettbewerb, erhöhte Spezialisierung, Mobilität der Produktionsverfahren und dadurch bedingt höhere Produktivität, Anpassung an die Dimensionen des größeren und freien Marktes und damit Erschließung der Fläche. Umgekehrt wird argumentiert, daß das Fehlen einer gemeinsamen Verkehrspolitik zur Folge gehabt habe, daß z. B. auch regionale Konzentrationsprozesse ohne kompensierende Verkehrserschließung der Fläche begünstigt worden seien. So ist es weder zu einer optimalen Allokation der Ressourcen im Verkehrssektor gekommen, noch konnten übergeordnete wirtschaftspolitische Zielsetzungen verkehrspolitisch angestrebt werden. Private, aber auch öffentliche Investitionsentscheidungen hatten sich wie bisher im wesentlichen an den nationalen Bezugsgrößen auszurichten, so daß economies of scale nicht entstehen und es damit eben überhaupt nicht zur Anpassung der nationalen Verkehrswirtschaften an die Dimension des Gemeinsamen Marktes kommen konnte. Also hat letztlich die Verkehrspolitik, und zwar national wie gemeinschaftlich, den Gemeinsamen Markt wohl nicht gerade behindert, aber auch keinen gemeinsamen Verkehrsmarkt mit seinen grundsätzlichen Vorteilen zu Wege gebracht.

16) *Hamm, W.*, Verkehr IV: Verkehrspolitik, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaft, Bd. 8, Stuttgart, New York, Tübingen, Göttingen 1980, S. 250.

Fortdauernde Interessengegensätze

Die gemeinsame Verkehrspolitik ist über Ansätze lange Zeit nicht hinaus gekommen. Außerdem mußte durch den (falschen) Vergleich mit den beiden anderen gemeinsamen Politiken der Eindruck besonderer Erfolglosigkeit entstehen. Somit haben auch allgemeine Integrationserfolge die Schwächen und Rückstände der Verkehrspolitik eher deutlicher hervortreten lassen. Denn entscheidend ist für die erste Phase der Bemühungen um europäische Verkehrspolitik, die etwa die ersten zwölf oder fünfzehn Jahre umfaßt und die sicherlich mit der ersten Erweiterung 1973 abgeschlossen worden ist, daß ein allzu rigoristischer, perfektionistischer Ansatz verfochten wurde. Der Abbau aller Hindernisse für die Verwirklichung eines freien Verkehrsmarktes wurde verquickt mit einer Harmonisierung aller den Wettbewerb bestimmenden Faktoren, so daß sich aus dieser Bedingungsverschränkung keine klare politische Zielorientierung mehr ableiten ließ. Die Verbindung von Harmonisierung und Liberalisierung lähmte jeden Elan und rückte die technischen Schwierigkeiten im Einzelfall allmächtig in den Vordergrund. Vertragsziele wurde angestrebt, ohne eigentliche Interessenten dafür zu gewinnen. Nationale Interessen kamen in diesen Überlegungen schlicht nicht vor. Die verkehrspolitischen Vorstellungen, die die Kommission entwickelte, wurden nicht in ein dynamisches Konzept gestellt, das diesen Veränderungen Rechnung zu tragen trachtet. Und dennoch haben sich „die zunächst ganz konträren verkehrspolitischen Ordnungspositionen in den Mitgliedstaaten immerhin in einer überschaubaren Bandbreite angenähert. Dies ermöglichte trotz aller Einschränkungen und Unvollkommenheiten den Ansatz zur Weiterführung einer gemeinschaftsbezogenen gemeinsamen Verkehrspolitik“¹⁷⁾.

Inhaltlich ging es in der ersten Phase vor allem um das Konzept der Liberalisierung der Verkehrsleistungen im Sinne des Abbaus von Hindernissen für die ökonomischen Grundfreiheiten (sog. „negative“ Integration), und zu seiner Abstützung erwies sich die Harmonisierung auf den zahlreichen, die Wettbewerbsbedingungen beeinflussenden Gebieten als erforderlich: Steuern, soziale Normen und staatliche „Eingriffe“, Staatsauflagen wie z. B. finanzielle und Strukturfragen, die vor allem die Eisenbahnen betreffen. Da keine starken Bundesgenossen bereit standen, geriet die Kommission und mit ihr der Rat und so die Gemeinschaft in zwei Fallstricke: zum einen, was besonders das zeitliche Verhältnis von Liberalisierung zu Harmonisierung¹⁸⁾ angeht, im Sinne eines Patt und zum andern – und dies folgt aus dem prekären Gefüge beider Ziele – was den Charakter und die Ausrichtung der europäischen Regelungen bzw. entsprechender Kommissionsvorschläge betrifft, die unter dem Druck der eher dirigistischen orientierten großen Gründungsmitgliedstaaten und ihrer Verkehrswirtschaften – ebenso zwangsläufig – weniger marktwirtschaftlich und eher perfektionistischer ausgestaltet wurden. Beides wirkte in seinen negativen Komponenten gleichgerichtet und verhinderte vor allem das Aufspüren prak-

17) Willeke, R., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 64 f.

18) „Eine Bewertung der ökonomischen Bedeutung der Harmonisierungsmaßnahmen gelang bisher nicht.“ (Krauss, G., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 19).

tischer Interessen und somit pragmatischer Lösungen. Weitgehende Blockade war die Konsequenz¹⁹⁾.

Alle verkehrspolitischen Initiativen der Kommission waren lange Zeit vor allem durch eine extensive Interpretation der Vertragsbestimmungen gekennzeichnet gewesen; dabei herrschte unausgesprochen die Vorstellung vor, durch die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik die nationalen Politiken nicht allein zu überlagern und zu modifizieren, sondern diese eigentlich abzulösen. In völligem Kontrast zu diesem totalen Anspruch gelang es der Kommission angesichts der bestehenden Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten nicht, auch nur einen Konsens über ein politisches Minimalprogramm herbeizuführen; sie unternahm im eigentlichen Sinne kaum den Versuch hierzu. Über Maßnahmen der Vertragsexekution im Sinne des Abbaus von Diskriminierungen und Behinderungen im innergemeinschaftlichen Verkehr hinaus konnte die Kommission den Rat kaum zu Konkretisierungen gewisser Grundsatzorientierungen veranlassen²⁰⁾. Die verkehrspolitischen Programm-Vorstellungen der Kommission abstrahierten zu stark von den vorhandenen Verkehrsstrukturen und den überkommenen verkehrspolitischen Orientierungen der Mitgliedstaaten. Für die Gesamtheit der Mitgliedstaaten wie aber auch für jeden einzelnen wurde nicht erkennbar, welche ökonomischen Vorteile und welcher politische Sinn durch die Etablierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in concreto zu verwirklichen waren.

Bestimmend war von der Vertragsausarbeitung an der Gegensatz zwischen den Benelux-Staaten und den großen Flächenstaaten, in denen Ende der 50er Jahre, aber auch in den 60er Jahren die Bedeutung des Verkehrsträgers Eisenbahn quantitativ dominierend und auch verkehrspolitisch bestimmend war. Dieser kam zunehmend in finanzielle Schwierigkeiten, die über die Frage der Anlastung der Wegekosten²¹⁾, um so Wettbewerbsgleichheit für alle Verkehrsträger herzustellen, und damit über die Problematik von Gemein- bzw. Eigenwirtschaftlichkeit den verkehrspolitischen Spielraum auch in Brüssel ganz entscheidend einengten. Insbesondere in Holland, aber auch in Belgien und Luxemburg waren hingegen die Eisenbahnen früher und stärker dem Wettbewerb der anderen Verkehrsträger ausgesetzt worden, so daß sie sich selbst am Wettbewerb orientierten. Eine

19) „Der gemeinsame Verkehrsmarkt ist nicht verwirklicht worden.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Gemeinsame Verkehrspolitik: Ziele und Programm, in: Beilage 16/73 zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Zi. 23, S. 10. Oder: „Die bisherigen Ergebnisse entsprechen nicht den Anstrengungen und der offenkundigen Notwendigkeit, eine gemeinsame Politik voranzutreiben, die im Vertrag von Rom ausdrücklich als wesentlicher Faktor für den Erfolg des Gemeinsamen Marktes, für das Wirtschaftswachstum und für die Annäherung zwischen den Völkern Europas bezeichnet wird.“ Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Ein Verkehrsnetz für Europa – Ansatz einer Politik. Die Rolle der Gemeinschaft beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur. Memorandum der Kommission, in: Beilage 8/79 zum Bulletin der Europäischen Gemeinschaft, Zi. 1, S. 5.

20) (Rahmen-)Entscheidung zur Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die den Wettbewerb im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr betreffen, ABl. d. EG vom 24. 5. 1965, S. 1500 ff.; Beschluß des Ministerrates vom 22. 6. 1965 über die Organisation des Verkehrsmarktes, in: Bulletin der EWG-Kommission, Nr. 8/1965, Anhang I, S. 86 ff.; Beschluß des Ministerrates vom 14. 12. 1967 betreffend bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik, ABl. d. EG Nr. 322 vom 30. 12. 1967, S. 4 ff.

21) Vgl. auch Boegner, J.-M., Le Marché commun . . . , a.a.O., S. 77.

angesichts der geringen räumlichen Ausdehnung der „Kleinen“ sowie der verkehrsgеоgraphisch einfachen Gestaltung für den Straßen- wie Binnenschiffverkehrsverkehr im wesentlichen plausible und vernünftige Verkehrspolitik, solange nur nationale Elemente entscheidend waren. So hatte dort schon frühzeitig der Güterkraftverkehr die bestimmende Rolle im Verkehrswesen übernommen. Damit verfolgten aber auch die verkehrspolitischen Lobbies in den Mitgliedstaaten unterschiedliche Ziele. Allgemein betrachtet haben insbesondere die Niederlande und zwar schon seit alters her ausgeprägte Funktionen als Verkehrsnation.

Geographie und Spezialisierung haben zu der Entwicklung leistungs- und anpassungsfähiger Verkehrssysteme geführt. Diese haben in ihrer Volkswirtschaft einen relativ großen ökonomischen und politischen Stellenwert. Die angrenzenden großen Flächenstaaten in der Gemeinschaft waren daher die natürlichen Betätigungsfelder für die holländischen Transportunternehmen; sie werden die „Fuhrleute Europas“ genannt. Die Schaffung eines Gemeinsamen Marktes mußte die in dieser Hinsicht bereits vorhandene Spezialisierung nur weiter vorantreiben und neue Chancen eröffnen.

In der verkehrspolitischen Willensbildung kam es daher von Anfang an zu einem starken Interessengegensatz: Die beiden Lager wurden von ihren Exponenten, den Niederlanden und der Bundesrepublik, um die sich jeweils gestaffelt die kleineren bzw. größeren Staaten scharten, angeführt. Dabei wurde dieser noch ideologisch überakzentuiert: Die Bundesrepublik argumentierte – in bemerkenswert „verkehrter“ Schlachtrichtung zu ihrer allgemeinen wirtschaftspolitischen Interessenlage und erst recht zur vorherrschenden wirtschaftspolitischen Ideologie –, von der Gemeinwirtschaftlichkeit der Bundesbahn ausgehend, für eine vorrangige Harmonisierung der wesentlichen Wettbewerbsbedingungen, wohl wissend, daß diese durchaus berechtigte Forderung politisch nicht zu verwirklichen war, weil damit eine gemeinsame Verkehrspolitik ad calendae graecas verschoben werden mußte. Die Niederlande drängten auf rasche, unbedingte Liberalisierung des Verkehrswesens, was auch eine unrealistische Forderung bedeutete. Und trotz aller Fehlschläge – da sich beide Konzeptionen wechselseitig blockierten – hat „die alte Debatte über den Vorrang von Liberalisierung oder Harmonisierung nichts an Schärfe eingebüßt“²²⁾, freilich überlagern die zahlreichen praktischen „Angebote“ in gemeinschaftlichem Handeln diesen Streit mehr und mehr.

Nach der ersten Erweiterung hat sich an dieser Interessenkonstellation nichts Entscheidendes geändert: Zu den leistungsstarken Niederländern haben sich die Briten gesellt, die bis zu einem gewissen Grade auf extensive Vertragsinterpretation unter Einfluß aller Verkehrsträger und rasche Liberalisierung der Verkehrswirtschaft drängen. Und auch die britische Haltung entspricht natürlich den Interessen der britischen Verkehrswirtschaft, da diese keinen ruinösen Wettbewerb befürchtet und – im Gegensatz zur allgemeinen Wirtschaftsphilosophie, wie sie in Großbritannien vorherrscht – unbeeinflusst im übrigen von Regierungswechseln im Verkehrssektor für Verzicht auf staatliche Kapazitäts- und Preisregulierungen²³⁾ eintritt.

22) Krauss, G., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 19.

23) Vgl. Hann, W., Neuer Anlauf zur gemeinsamen Verkehrspolitik, in: Internationales Verkehrswesen, 26. Jg. (1974), S. 41.

Maximalistische Forderungen und erste Schritte

Die Integrationsstrategie der Kommission lautete in den 60er Jahren Harmonisierung und Liberalisierung. Mit Liberalisierung war gemeint, die geltenden nationalen Kapazitäts- und Preisvorschriften vor allem im Güterverkehr, wie sie in den großen Mitgliedstaaten existierten, abzuschaffen bzw. in Gemeinschaftsregelungen zu überführen. Unter Harmonisierung wurde die Angleichung der Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsträger verstanden, die die großen Mitgliedstaaten zur Vorbedingung für eine Liberalisierung erhoben. Beide Forderungen, die die Kommission kumulierte, paralyisierten sich im Ergebnis. Die Anstrengungen zur Harmonisierung der auf Unterschieden auf steuerlichem und sozialem²⁴⁾ Gebiet sowie hinsichtlich der staatlichen Eingriffe beruhende Wettbewerbsbedingungen im Verkehrsbereich mußten naturgemäß außerordentlich langfristige Vorhaben werden, die mehr und mehr geradezu säkulare Züge annahmen. Angesichts der sachlichen wie politischen Schwierigkeiten der Harmonisierung und bei allen Fortschritten wurde immer deutlicher, daß eine Harmonisierung aller Wettbewerbsbedingungen nicht zu erreichen war, was damit den großen Staaten zunehmend als Alibi diente und damit eine gemeinsame Verkehrspolitik, die einer optimalen Allokation der Verkehrsleistungen auch durch Liberalisierung der Verkehrsleistungen zu dienen hatte, auf den Sankt-Nimmerleinstag zu verschieben drohte. Die kleinen Staaten beharrten unbeindruckt auf ihrer Liberalisierungsforderung, auch wenn Wirkungen solcher Vorleistungen auf diesem Gebiet nicht mehr durch kräftiges Ansteigen der Verkehrsleistungen im dynamischen Wachstumsprozeß so relativ leicht absorbiert werden konnten.

Ein mittlerer, pragmatischer Weg war nicht gefragt und wurde auch von der Kommission nicht gefordert. Unrealistische Forderungen vor allem eines Partners verbanden sich mit extrem legalistischer Haltung der Kommission: Dies mußte verkrustend wirken und jede politische Bewegung unmöglich machen. Über die Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen für den Warenverkehr hinaus zielte die extensive Strategie der Kommission und der Niederlande auch auf „die Ausdehnung des Verkehrsleistungsangebotes selbst“²⁵⁾. In dieser Konstellation waren Wege zur Kompromißfindung ohne innere Beweglichkeit und außerordentliches Geschick versperrt. Falsche Grundsätzlichkeit von beiden Seiten vertiefte den Graben. Eine Auseinandersetzung nach dem Modell „erst die Henne oder erst das Ei?“ war die Folge. Bezeichnend für diesen Patt-Charakter war, daß erst durch einen nationalen Verkehrsplan, den deutschen „Leber-Plan“, das erforderliche Momentum²⁶⁾ wieder in die Bemühungen um die gemeinsame Verkehrspolitik 1967 zurückkehrte.

Aber letztlich blieben so gut wie alle Bemühungen stecken, über den Abbau von Diskriminierungen und Angleichung von Wettbewerbsbedingungen hinaus einen gemeinsamen Verkehrsmarkt zu organisieren. Sollte man trotzdem auf diesem Wege weitergehen? Ein unmittelbar Beteiligter bemerkt: „Der Verkehrsmarkt ist im wesentlichen eine Ange-

24) Allerdings konnten unter allergrößten Anstrengungen in zweimaligem Anlauf zu sechst wie zu neun die Sozialvorschriften im Straßenverkehr harmonisiert werden. Vgl. kodifizierte Fassung der Verordnung im ABl. d. EG Nr. C 73 vom 17. 3. 1979, S. 1 ff.

25) Willeke, R., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 65

26) Vgl. Krauss, G., Neuere Entwicklungen in der gemeinsamen Verkehrspolitik (= Neue Wege europäischer Verkehrspolitik, Heft 59), Göttingen 1969, S. 71.

legenheit der Verkehrsunternehmen und -benutzer. Ist es für den Aufbau Europas entscheidend, daß dieser Markt strikt und einheitlich geordnet ist?²⁷⁾ Die Verkehrsunternehmen aller neun Mitgliedstaaten haben sich offenkundig an die gegenwärtige Situation gewöhnt, in der noch immer der Einfluß der Verkehrspolitik der neun Mitgliedstaaten für den Verkehrsmarkt bestimmend ist. Eine Zerlegung des „großen Sprungs“ zum gemeinsamen Verkehrsmarkt in Einzelschritte ist am fehlenden politischen Vertrauen ebenso gescheitert wie an der intellektuellen Unmöglichkeit, Zwischenschritten in einer die Interessenlagen aller Staaten befriedigenden Form auch nur zu definieren.

So sind hinsichtlich des Verkehrsmarktes im wesentlichen auch nur zwei Maßnahmen ergriffen worden. Einmal die Errichtung eines Margentarifsystems im Güterkraftverkehr. Die Kommission hatte es ursprünglich für alle Verkehrsträger angestrebt, aber es hat „niemals befriedigend funktioniert und ist heute im Begriff, aufgegeben zu werden“²⁸⁾. An seine Stelle ist inzwischen die Verordnung über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten²⁹⁾ getreten, die weniger dirigistisch-marktordnerisch angelegt ist. Im wesentlichen wird jetzt den Mitgliedstaaten vielmehr die Wahl gelassen, bilateral im gemeinsamen Einvernehmen die Anwendung entweder von unverbindlichen Referenztarifen oder von obligatorischen Margentarifen zu vereinbaren, wobei „die Vorkämpfer der obligatorischen Tarife sich nur noch Rückzugsgefechte liefern“³⁰⁾. Für einen Versuchszeitraum von fünf Jahren ist damit ein gegenüber dem bisherigen Zustand flexibleres, den Marktverhältnissen besser angepaßtes System gefunden worden, da nunmehr auch unverbindliche Referenztarife möglich sind, was damit dem System eine mehr den Erfordernissen der Verkehrswirtschaft entsprechende Flexibilität verleiht. Die jeweiligen Mitgliedstaaten treffen diese Entscheidung im gegenseitigen Einvernehmen unter Berücksichtigung der technischen und wirtschaftlichen Besonderheiten des jeweiligen Verkehrsmarktes.

Sehr instruktiv läßt sich auch der legalistische Ansatz der ersten Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik an der zweiten Maßnahme, dem Gemeinschaftskontingente für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten darstellen. Während auch heute nur etwa ein Zehntel des grenzüberschreitenden Güterkraftverkehrs von diesem Gemeinschaftskontingente, auch wenn es fast regelmäßig aufgestockt worden ist³¹⁾, erfaßt wird, liegt das Schwergewicht bei den bis vor kurzem rein bilateral auszuhandelnden Kontingenten. Der Weg zu einem Gemeinschaftsregime ließ sich also nicht erzwingen. Statt wie bisher die Abschaffung der bilateralen Kontingente über eine Ausweitung des Gemeinschaftskon-

27) *Douset, J.*, La politique commune des transports, in: Festschrift für Lambert Schaus, Luxembourg-Belgique-Europe, Luxembourg 1977, S. 152.

28) *Douset, J.*, Politiques nationales de transport et politique européenne, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, 13. Jg. (1977), S. 319.

29) Vgl. ABl. d. EG, Nr. L 334 vom 24. 12. 1977, S. 22 ff. „Das Margentarifsystem ... hat die Erwartungen nicht erfüllt. Auch hier heißt die Einhaltung der Vorschriften in den meisten Mitgliedstaaten unbefriedigend ... Seine Stabilität verhindert die rasche Anpassung ...“ *Krauss, G.*, Möglichkeiten und Grenzen ... a.a.O., S. 10.

30) *Huffel, L. van.*, La politique commune des transports, II. Bilan d'une décennie, in: Lloyd Anversois, 9. J. 1980.

31) zuletzt um 20% auf insgesamt 3751 Genehmigungen für 1980. Vgl. Verordnung zur Änderung der VO über das Gemeinschaftskontingente für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in ABl. d. EG Nr. L 336 vom 29. 12. 1979, S. 13.

tingents anzustreben, was als Ziel nach fast zwanzigjährigen Bemühungen keineswegs in Reichweite gerückt ist, hat man nun den Ansatz endlich gewechselt. Der neue approach³²⁾ sieht die Festlegung gewisser Kriterien für die Verhandlungen zwischen den Mitgliedstaaten über die Anpassung ihrer bilateralen Kontingente vor. Damit werden in diese nationalen Verhandlungen außerordentlich behutsam, auf dem Wege über allgemeine Regeln im Rahmen einer Entscheidung des Rates, erstmals Gemeinschaftsaspekte inhaltlicher wie prozeduraler Art eingeführt. Sicherlich stellt dies keine „Wunderwaffe“ dar, führt aber aus einer Sackgasse heraus und erlegt den Mitgliedstaaten immerhin auf, insbesondere die Entwicklung des Handelsverkehrs wie des Beförderungsvolumens der Verkehrsträger zu berücksichtigen, und schlägt damit eine entscheidende Bresche in den Verkehrsprotektionismus. „Hier öffnet sich ein, wenn auch schmaler Weg in die immer noch kaum vorhandene gemeinsame europäische Verkehrspolitik“³³⁾. Auf diese Weise wird das Ziel eines integrierten Verkehrsmarktes mit einheitlichen Vorschriften für den Marktzugang und auch gewissen Elementen einer Angebotspolitik wieder in konkreter Form in den Blick gefaßt. Damit ist also zum ersten Mal eine Gemeinschaftskomponente in das bilaterale System eingeführt worden. Die pragmatische Methode der zweiten Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik hat damit in einem Paradebeispiel gegenüber der gleichsam frontal ansetzenden Vergemeinschafts- oder Ideologie der ersten Phase ihre Überlegenheit demonstriert³⁴⁾ und sollte daher auch, so bewährt, in Zukunft verfolgt werden.

Aber so bedeutsam jede einzelne Maßnahme ist, die in der ersten Phase erlassen wurde, und so sehr sie puzzle-artig beiträgt zur Harmonisierung³⁵⁾, so hat die Gesamtheit der Maßnahmen dennoch nicht ausgereicht, einer Liberalisierung des Verkehrsmarktes und hier insbesondere der Natur der Sache nach, des Güterkraftverkehrs näherzukommen. Alle diese gemeinschaftlichen Elemente haben sich dafür noch nicht als ausreichend erwiesen. Und wichtiger: Man verfolgt nicht mehr die Vorstellung, als ob auf absehbare Zeit über eine derartige Strategie die Harmonisierung aller Wettbewerbsfaktoren zumindest so weitgehend erreicht werden könnte, daß die Liberalisierungsforderung ihren Widersachern später oder eher früher unabweisbar entgegengehalten werden könnte.

Steuerbelastung, Wegekostenanlastung, Gewicht der Eigen- bzw. Gemeinwirtschaftlichkeit haben sich als so resistent erwiesen, daß eine Harmonisierung dieser wichtigen Ele-

32) Ratsentscheidung zur Anpassung der Kapazität für den gewerblichen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten, in: ABl. d. EG Nr. L 18 vom 24. 1. 1980, S. 21 f.

33) Europäische Ansätze, in: Wirtschaftsteil der Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10. 12. 1979.

34) Zu der Problematik vgl. die Auseinandersetzungen in: Preisbildung und Tarifpolitik im grenzüberschreitenden Güterverkehr (= Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, Reihe B 40), Köln 1977, insbesondere *Schmitt, V.*, Die preispolitischen Vorschläge der Kommission der EG für die Marktordnung, S. 63–84.

35) Es handelt sich vor allem um Verordnungen zur Normalisierung der Eisenbahntarife wie zur vergleichbaren Rechnerführung, zur Festlegung einheitlicher Grundsätze für die Kostenrechnung der Eisenbahnunternehmen, zu den Sozialvorschriften im Straßenverkehr, zu Wettbewerbs-, Beihilfe- und Diskriminierungsvorschriften, sowie zum Vorgehen betreffend öffentlichen Dienst, in: ABl. d. EG Nr. L 156 vom 28. 6. 1969, S. 8 ff.; Nr. L 258 vom 21. 9. 1973, S. 1 ff.; Nr. C 73 vom 17. 3. 1979, S. 1 ff. (kodifizierte Fassung); Nr. L 175 vom 23. 7. 1968, S. 1 ff.; Nr. L 130 vom 15. 6. 1970, S. 1 ff. und Nr. L 152 vom 12. 6. 1975, S. 1 ff.; vom 16. 8. 1960, S. 112 ff.; Nr. L 156 vom 28. 6. 1969, S. 1 ff.

mente unter der Perspektive der Erarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik auf Zeit so aussichtslos ist, daß auf diesem Wege eine Liberalisierung nicht erreichbar erscheint. Im übrigen hatten sich alle Initiativen auf den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr beschränkt; Luft- und Seeverkehr blieben – angesichts einer schwächeren Rechtsgrundlage in Artikel 84 – völlig ausgeklammert. Für die Seefahrt galt das Prinzip der Freiheit der Meere noch uneingeschränkt als bestimmend, für den Luftverkehr weitestgehend, nämlich für den gesamten Linienverkehr, das Prinzip des „nationalen Carriers“.

II.

Seit der ersten Erweiterung hat die gemeinsame Verkehrspolitik ohne dramatische Akzente und zunächst unmerklich einen deutlichen Anstoß und Aufschwung erfahren. Denn in den drei neu beigetretenen Ländern hat das Verkehrswesen eine überdurchschnittliche Bedeutung, was allein aus der Verkehrsgeographie folgt und in der teilweisen Spezialisierung im Verkehrswesen innerhalb der Gemeinschaft seinen Niederschlag gefunden hat. Hinzu kam, daß die Neu-Mitglieder im Ergebnis liberalere Positionen vertraten, womit sich gewisse, sich ohnehin anbahnende erste Akzentverschiebungen bei den Alt-Mitgliedern insofern noch verstärkten. Der Güterkraftverkehr dieser Staaten ist, anders als die Eisenbahn, grenzüberschreitend tätig und somit expansiver. Das erste und oberste integrationsziel der Intensivierung des Handelsaustauschs mußte bei Erstreckung auf weniger zentral gelegene und dem Meer zugewandte europäische Mitgliedstaaten gerade auch eine Verkehrsintegration sowohl voraussetzen als auch nach sich ziehen; jedenfalls mußte der Stellenwert der Verkehrsintegration zunehmen, und auch die bisherige sterile Patt-Situation zwischen Verfechtern einer gemeinschaftlichen Verkehrspolitik auf der einen Seite und Jenen, die sich für die Erhaltung der ungeschmäleren Autonomie auf diesem Gebiet einsetzten, auf der anderen Seite, wurde durch die Artikulierung andersartiger Interessen aufgebrochen. Obwohl (oder weil?) sich „das Gewicht der Mitgliedstaaten verstärkt hat, die eine marktwirtschaftliche Ordnung für den Güterverkehr anstreben“³⁶⁾, ist es nicht zu einer Wiederaufnahme des alten, unfruchtbaren Grundsatzstreites gekommen. Die Zusammenarbeit wurde pragmatischer angepackt; es kam zu der von Willeke³⁷⁾ geforderten „anwendungsbezogenen Praxisnähe“ bzw. zu „pragmatischen Approximativlösungen“. In der zweiten Phase wurden alte Grabenkriege aufgegeben, und die Befriedigung praktischer Interessen rückte in den Vordergrund. Dies ist auch die Frucht der allmählich dämmenden Erkenntnis, daß im Rahmen einer Gemeinschaft überspannte Gleichheitsforderungen rechtlicher Art, nicht zuletzt wegen der höchst unterschiedlichen Mentalitäten in den Mitgliedstaaten, sich in tatsächliche Ungleichheiten verwandeln mußten. Nicht zuletzt wurde so dem Rigorismus endlich Valet gesagt.

36) Krauss, G., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 14.

37) Willeke, R., Möglichkeiten . . . , a.a.O., S. 65 f.

Bewertung des neuen Ansatzes

Jetzt wurde endlich eine an der Verwirklichung gemeinsamer Interessen ausgerichtete Orientierung stärker bestimmend. Da dies zusammenfiel mit dem vorläufigen Abschluß des Strukturwandels, der nunmehr in ruhigeren Bahnen verlief, wurden auch die Alt-Mitglieder zum Überdenken überkommener Positionen angeregt. Überall wo durch gemeinschaftlich unternommene Anstrengungen gleichsam ein komparativer Kostenvorteil zu erreichen ist, gelten jetzt grundsätzlich Gemeinschaftsaktionen als sinnvoll, und man nähert sich damit den alten ökonomischen Vertragsmaximen wieder an. Bemühungen um gemeinsame Maßnahmen auf dem Verkehrsgebiet wurden auch erstmals in den Zusammenhang mit den Entwicklungen in anderen Bereichen der Wirtschaftsintegration gestellt. Das Aufzeigen solcher Querverbindungen der Verkehrspolitik vor allem zur Regional-, Sozial-, Umwelt-, Energie-, Industriepolitik und damit das Herausführen der Verkehrspolitik aus ihrer Isolierung ergeben sich insbesondere aus der Notwendigkeit, ein gemeinschaftliches Verkehrssystem zu entwickeln, das „nicht mehr nur, wie in der Vergangenheit, hauptsächlich aus einer Marktorganisation bestehen darf, sondern insbesondere auch Aktionen im Bereich der Infrastruktur umfassen muß“³⁸⁾. Und zwar bezieht sich dies auch auf die Probleme der Struktur des Verkehrsmarktes.

Ziel bleibt es, „die Verkehrsabwicklung zwischen den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft möglichst einfach, möglichst effizient zu gestalten und dabei die für die Allgemeinheit entstehenden Kosten so gering wie möglich zu halten. Die Verkehrspolitik soll also die einzelnen Verkehrstechniken und Verkehrsmittel so einsetzen, daß Personen- und Güterbeförderung zwischen den einzelnen Teilräumen des Wirtschaftsraumes der Gemeinschaft zu optimalen Bedingungen abgewickelt werden können . . .“³⁹⁾. Damit wird eine abstrakte, gleichsam ideologisch vorbestimmte Zielvorstellung, nämlich Erarbeitung einer gemeinsamen Verkehrspolitik, abgelöst durch einen ebenso pragmatischen, auf das Aufspüren von gemeinsamen Interessen gegründeten und gleichzeitig sowohl umfassenderen wie weniger absolut zu verstehenden Ansatz. Dieser als systemorientiert zu charakterisierende Ansatz eröffnet auch deutlicher Chancen wie Notwendigkeiten politischer Anstrengungen, an denen nicht zwangsläufig sämtliche Mitgliedstaaten zu beteiligen sind. Die Heranziehung des Kostenbegriffs bezieht sicherlich alle bekannten Meß- und Erfassungsprobleme ein und impliziert damit Herstellung von Kostenwahrheit und -vergleichbarkeit zwischen den Verkehrsträgern der Mitgliedstaaten. Der Kern dieser Wettbewerbsproblematik ist bisher kaum angegangen worden; hier schlummert die alte Problematik der Harmonisierung noch, auch wenn sie sich in neuem Gewand präsentiert.

Der Wirtschafts- und Sozialausschuß erblickt in dieser Neuausrichtung zu Recht „eine deutliche Wendung der Verkehrspolitik in Richtung einer stärkeren Berücksichtigung gesellschaftspolitischer wie auch raumordnerischer Anliegen . . . Über eine Annäherung der Wettbewerbsbedingungen innerhalb der Verkehrsträger und zwischen ihnen sowie

38) Kommission der Europäischen Gemeinschaft, Gemeinsame Verkehrspolitik . . . , a.a.O., Zi. 38, S. 15.

39) Erdmenger, J., Gemeinsame Verkehrspolitik der Neun. Weiterentwicklung im Inneren – Öffnung nach außen, in: Istituto per lo studio dei Trasporti nell'integrazione economica europea (Hrsg.), Raccolta delle lezioni, Triest 1977, S. 37.

eine funktionsfähige Organisation des Verkehrsmarktes" werde der „bisherige Rahmen der (sc. gemeinsamen) Verkehrspolitik erheblich erweitert“⁴⁰⁾.

Begrifflich umfaßt das gemeinschaftliche Verkehrssystem sowohl die in den Vordergrund gerückte Infrastruktur als auch den Verkehrsmarkt. Die nationalen Systeme sollen zu einem Gemeinschaftssystem zusammenwachsen. Wenn Verkehrspolitik das Zusammenspielen der verschiedenen Verkehrsträger gesamtwirtschaftlich optimal gewährleisten soll, dann müssen auf Gemeinschaftsebene ihre verschiedenartigen Funktionen und ihre unterschiedliche Bedeutung als Gegebenheiten anerkannt werden. Historisch entstandene Verkehrsstrukturen, die ja auch Verkehrsgeographien und die Gesamtheit der Wirtschaftsstrukturen reflektieren, lassen sich nur behutsam verändern. Methodisch wäre es wohl schwierig, dieses einmal etablierte Gleichgewicht in Frage stellen zu wollen.

Das Beispiel Straßengüterverkehr

Für den Straßengüterverkehr⁴¹⁾ mußte sich der neue praxisbezogene, problemorientierte Ansatz der Kommission besonders augenfällig von den bisherigen Bemühungen abheben. Statt europäischer Marktordnungen beherrschen nunmehr konkrete Fragestellungen die Debatte. Ein wichtiges Beispiel ist neben dem bereits geschilderten Übergang von Margentarifen auf Referenztarife im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr eine erste Gemeinschaftsrichtlinie über den kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße⁴²⁾, mit der diese Technik durch Aufhebung von Kontingenten und Befreiung von der Genehmigungspflicht gefördert werden soll. Neben dem weiter bestehenden Wettbewerb zwischen Schiene und Straße soll damit auch die Komplementarität beider Verkehrsträger unterstrichen werden, wodurch es möglich wird, beide dort zum Einsatz gelangen zu lassen, wo sie ihre komparativen Kostenvorteile aufweisen: Überlegenheit der Eisenbahn auf langen Strecken, Vorteile des Haus-zu-Haus-Verkehrs, Straßenentlastung sowie Energieeinsparung. Vor allem letzterer Gesichtspunkt wird diesen Bemühungen, die ebenso aktuell wie wichtig sind, in Zukunft sicherlich eine noch höhere Priorität verschaffen

40) Wirtschafts- und Sozialausschuß, Anhörung zu einer Mitteilung der Kommission an den Rat über die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, in: ABl. d. EG Nr. C 126 vom 17. 10. 1974, S. 27.

41) Die Binnenschifffahrt, die wegen der durch die Mannheimer Akte garantierten Freiheit auf dem westeuropäischen Rückgrat der Binnengewässer, dem Rhein, eine Schlüsselrolle für die gesamte Verkehrspolitik spielt, kann ebenso wie die Eisenbahnpolitik hier nicht behandelt werden. Durch dieses Sonderregime wurde eine ganze Reihe von verkehrspolitischen Entscheidungen blockiert, bzw. sie wurden aussichtslos, so insbesondere eine generelle Harmonisierung der Mineralölsteuer, eine Angleichung von Marktzugangs- und Berufsausübungsregeln für die Binnenschifffahrt sowie nicht zuletzt eine Lösung des Wegelostenproblems. Kommission wie Rat sind für diese schwere Hypothek naturgemäß nicht verantwortlich. — Zur Eisenbahnpolitik vgl. die umfassende Übersicht bis zum Frühjahr 1978 von Müller-Hermann, F., Europäische Bemühungen zur Sanierung der Eisenbahnen (I) und (II), in: Internationales Verkehrswesen, 31. Jg. (1979), S. 271–277 und 356–359. Im Gefolge der Energiekrise wird sich hier auch möglicherweise über eine „ziemlich vollständige Eisenbahn-Gesetzgebung in der Gemeinschaft“ (S. 271) hinaus eine echte politische Initiative entfalten können.

42) Richtlinie über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr Schiene/Straße zwischen Mitgliedstaaten, ABl. d. EG Nr. L 48 vom 22. 2. 1975, S. 31 ff. und L 5 vom 9. 1. 1979, S. 33.

Das seit bereits 1966 bestehende Konsultationsverfahren zu den Infrastrukturen im Verkehr⁴³⁾, dessen Wirkungen schwer abschätzbar sind, das aber offensichtlich keine einschneidenden Wirkungen gezeitigt hat, ist durch eine Ratsentscheidung ersetzt und wesentlich erweitert worden⁴⁴⁾. Damit sind erstmals in institutionalisierter Form Beratungen über Infrastruktur-Vorhaben im Gemeinschaftsrahmen vorgesehen; diese sind „an der harmonischen Entwicklung des Verkehrsnetzes“ auszurichten und beziehen sich auf Vorhaben von gemeinschaftlicher Bedeutung. Über die Beseitigung von Flaschenhälsen hinaus kann „letztlich dieses Beratungsverfahren dazu führen, daß man ein Netz großer Verkehrsachsen der Gemeinschaft gemeinsam plant und in aufeinander abgestimmter Weise auch ausbaut“⁴⁵⁾. Das Ziel eines gemeinsamen europäischen Verkehrssystems bekommt hier konkretere Bedeutung.

Da die Erfahrungen seit der Arbeitsaufnahme des entsprechenden Ausschusses (1978) zu kurz sind, lassen sich nur einige allgemeine Überlegungen anstellen: Die Aufgabe einer zumindest gemeinschaftlich abgestimmten Verkehrs-Infrastruktur-Planung im Gemeinschaftsrahmen ist vordringlich. Eine Regelung in europäischen Gremien jenseits der Gemeinschaft wie der Wirtschaftskommission für Europa (ECE) und der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT) ist angesichts des Charakters der Probleme sicherlich richtig. Nichts spricht jedoch dagegen, zusätzlich eine intensivere Zusammenarbeit im Gemeinschaftsrahmen vorzuschlagen, ganz im Gegenteil. Der allgemeine Nutzen solcher Anstrengungen ist offenkundig, da sowohl die autonome wie auch die durch die Gründung der Gemeinschaft induzierte Intensivierung von Güter- und Personenverkehr in der Gemeinschaft von keinen nennenswerten Bemühungen um die Erleichterung der Abwicklung der transnationalen Verkehre begleitet war. Da die Verkehrsweplanung schon im nationalen Rahmen eine außerordentlich komplizierte Planungs- und Koordinierungsaufgabe mit schwierigen Meß- und Bewertungsfragen ist sowie inzwischen auch eine gesellschaftspolitische Problematik darstellt, wird es naturgemäß nicht einfach sein, die europäische, transnationale Komponente in einer realistischen Gesamtbetrachtung zur Geltung zu bringen, so sehr dies sachlich natürlich geboten ist. Dem Konsultationscharakter des Ausschusses entsprechend sind keine bindenden Beschlüsse möglich, die Einschaltung des Rates als Berufungsebene ist nicht ausdrücklich vorgesehen.

Bezeichnend ist, daß diese, zunächst vor allem institutionelle Vorkehrung, deren praktische Relevanz abzuwarten bleibt, inhaltlich mit einer anderen Initiative, die die Kommission ergriffen hat, in Beziehung zu setzen ist. Das Memorandum der Kommission zur Rolle der Gemeinschaft bei der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur⁴⁶⁾ betont erstmals, neben den bedeutsamen Marktaspekten, die transnationalen Infrastrukturen, deren Entwicklung dem Güteraustausch kaum gefolgt ist⁴⁷⁾. Ausgangspunkt bildet die relative

43) ABl. d. EG vom 8. 3. 1966, S. 583 f.

44) Entscheidung über die Einführung eines Beratungsverfahrens und zur Schaffung eines Ausschusses auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur, ABl. d. EG Nr. L 54 vom 25. 2. 1978, S. 16 f.

45) Erdmenger, J., Die Rolle des Straßengüterverkehrs in der Verkehrspolitik der EG, a.a.O., S. 4.

46) EC-Kommission, Ein Verkehrsnetz für Europa . . . , a.a.O.

47) Diese Erkenntnis ist naturgemäß keineswegs neu, ganz im Gegenteil. Schon der Regierungsausschuß, der auf der Konferenz von Messina eingesetzt worden war, war im April 1956 zu der selbstverständlichen Feststellung und Forderung gelangt, daß „mit der Zunahme des Handelsverkehrs ein Ausbau der Infrastruktur erforderlich“ ist, und zwar „insbesondere der internationalen Strecken selbst zwischen den Hauptwirtschaftsgebieten“. Bericht der Delegationsleiter, Brüssel, 21. April 1956 (MAE 120 d/56 Korr.), S. 73.

Untereentwicklung der transnationalen Verkehrswege innerhalb der Gemeinschaft und die Feststellung, daß insofern ein binnenmarktähnliches Zusammenwachsen nicht spontan, stimuliert von den Markt- oder Politikkräften her, eingetreten ist. Die Bedeutung der Verkehrsnetze ist im Gemeinschaftsrahmen sowohl für den Warenverkehr wie die Verkehrspolitik vernachlässigt und unterschätzt worden. Die Herstellung binnenmarktähnlicher Verhältnisse erfordert auch die Schaffung eines binnenmarktähnlichen Verkehrssystems, was bisher nicht einmal in abstracto überhaupt als Gemeinschaftsproblem beschrieben worden war. Die Leitlinien des Kommissionsmemorandums sehen folgendes vor: Bereitstellung der Daten zur Ermittlung des Infrastrukturbedarfs der Gemeinschaft und Erarbeitung von Untersuchungen über die gesamtgesellschaftliche Bedeutung bestimmter Projekte; organische Einschaltung des Ausschusses für Verkehrsinfrastruktur zur Mobilisierung des Fachwissens und der erforderlichen Bewertungen; finanzielle Unterstützung aus Gemeinschaftsmitteln für Projekte von gemeinschaftlicher Bedeutung.

So sehr bisherige Erfahrungen in anderen Bereichen – Agrarstruktur, Soziales, Regionalentwicklung – zu Zweifeln berechtigen, ob mit der finanziellen gemeinschaftlichen „Speckschwarte“ automatisch das schwere Geschäft der Entwicklung einer gemeinsamen Politik allein und sinnvoll zu verwirklichen sei, so ist der unmittelbare, geradezu anschauliche Integrationswert der innergemeinschaftlichen Verkehrs-Infrastrukturen doch völlig unbestreitbar und auch des finanziellen Gemeinschaftseinsatzes wert. Denn nicht allein der nationale Nutzwert ist offenkundig, auch der gemeinschaftliche „Mehrwert“ ist unleugbar. Hier ist in der Vergangenheit ja viel versäumt worden, aber es ist noch keinesfalls zu spät. Der Rat hat Ende 1979 in einer ersten Aussprache durchaus positiv reagiert und eine intensive Prüfung des Memorandums vorgesehen sowie die Kommission um Vorlage spezifischer Vorschläge ersucht. Jedenfalls ist jetzt – nach dreiundzwanzig Jahren Bemühungen um gemeinsame Verkehrspolitik – endlich die Schlüsselrolle der Verkehrsinfrastruktur wenigstens auf die Tagesordnung des Verkehrsrates gelangt.

Auch über die Gemeinschaftsgrenzen hinaus sind Infrastrukturplanung und Transitverkehre vor allem im Alpenraum ein sehr wichtiges Thema geworden. Österreich und die Schweiz sind von der Intensivierung der Straßen- und Eisenbahnverkehre als Durchgangsländer in Nord-Süd-Richtung und umgekehrt ganz erheblich, allerdings eher passiv betroffen. Wie Österreich kürzlich in einem Aide-memoire an die Gemeinschaft betont hat, trägt es zudem noch die Hauptlast, da die Schweiz sich durch Nachtfahrverbote und Gewichtsbeschränkungen abgeschirmt hat. So stellt Österreich für die geplante Nordwest-Südost-Transversale einen Antrag auf eine Beteiligung der Gemeinschaft an der Finanzierung⁴⁸⁾. Es ist gegenwärtig nicht abschätzbar, ob sich alle Mitgliedstaaten ggf. an einem derartigen Beschluß, besonders finanziell, beteiligen würden; unabweisbare sachliche Widerstände dürfte es eigentlich nicht geben, sicherlich aber hinsichtlich der Natur des Rechtsaktes, des Finanzierungsschlüssels, der politischen Opportunität und nicht zuletzt der Präzedenzwirkung: Wahrlich genug Stoff für eine „ewige“ Diskussion im Schoße des Rates! Ähnlich mag die Problematik für Projekte wie die Untertunnelung des Ärmelkanals oder die Straßenbrücke vom Festland nach Sizilien liegen. Es ist fraglich, ob erste Schritte der Gemeinschaft in diesem Bereich mit derartigen Mammut-Projekten befrachtet

48) Memorandum der Ständigen Vertretung Österreichs bei der Europäischen Gemeinschaft vom 7. 12. 1979.

werden sollten oder ob sich ein behutsameres Vorgehen empfiehlt. In diesen Fällen innergemeinschaftlicher Infrastrukturverbindungen läßt sich prinzipiell das Interesse aller Mitgliedstaaten noch weniger bestreiten; die Nutzenverteilung auf die Mitgliedstaaten dürfte jedoch außerordentlich schwer zu fassen und gar in Finanzierungsschlüssel umzusetzen zu sein, nicht zu reden von der Problematik von derartigen Sonder-Schlüsseln.

Erstreckung auf Seeschifffahrt und Luftfahrt

Auf Seeschifffahrt und Luftfahrt, für die in den Vertragsverhandlungen 1957 keine politische Klärung erreicht werden konnte, findet das verkehrspolitische Vertragskapital daher nicht unmittelbar Anwendung. So blieben diese beiden Verkehrsträger in der ersten Phase völlig ausgeklammert. Denn in Art. 84 existiert eine *lex specialis*, wonach die Art. 74 – 83 nur für den Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr gelten und ihre Anwendung auf die Seeschifffahrt und Luftfahrt einen einstimmigen Ratsbeschluß erfordert, der indes auch nicht einmal vorgeschlagen worden ist. Die Interpretation dieses Komplexes ist in der ersten Phase stark umstritten gewesen. So kam es zu keinerlei Gemeinschaftsaktivitäten in diesen Bereichen. Und es entstand sogar die Streitfrage, ob immerhin diese beiden Verkehrsträger „den allgemeinen Vertragsvorschriften jedoch aus den gleichen Gründen wie die übrigen Verkehrsarten unterliegen“. Diese wurden vom Europäischen Gerichtshof⁴⁹⁾ aufgrund eines Vertragsverletzungsverfahrens, das die Kommission gegen Frankreich wegen der Anwendung der Freizügigkeitsbestimmungen für Arbeitnehmer (Art. 48 des Vertrages und Verordnung 1612/68) erst 1974 geklärt und zwar in dem Sinne, daß die allgemeinen Regeln des Vertrages, auch ohne einen Beschluß nach Art. 84 für Seeschifffahrt und Luftfahrt, gelten⁵⁰⁾, was dem heutigen Leser nach Text wie Sinn der Vertragsvorschrift eigentlich selbstverständlich anmutet. Die Abkehr vom nationalen Zuständigkeitsdenken und die Hinwendung zu vorbehaltlosen Zweckmäßigkeitserwägungen im Sinne der Verwirklichung gemeinsamer Interessen der Mitgliedstaaten in der Gemeinschaft ergaben sich bezeichnenderweise etwa mit der ersten Erweiterung, d. h. just in dem Moment, in dem Zwänge zu gemeinsamen Handeln vor allem unter dem Aspekt gemeinsame Interessen nach außen zu verteidigen, stärker hervortraten. Hatte selbst ein so intimer Kenner wie Boegner⁵¹⁾ noch im April 1974⁵²⁾ keinerlei Anzeichen dafür erkennen können, daß der Rat Seeschifffahrt und Luftverkehr in den Anwendungsbereich der gemeinsamen Verkehrspolitik einbeziehen würde, so beleuchtet dies den erstaunlichen Wandel, der seitdem durch praktisches Vorgehen erzielt werden konnte.

So konnte die Kommission in ihrem allgemeinen verkehrspolitischen Arbeitsprogramm für den Rat bis zum Jahre 1980⁵³⁾ für die *Seeschifffahrt* „die genaue Abgrenzung der Ge-

49) EuGH, Rs. 167/73 (Kommission gegen Frankreich), Slg. 1974, S. 359 ff. Vorstehendes Zitat entstammt dem Leitsatz 4 des Gerichtshofs.

50) Vgl. im einzelnen Erdmenger, J., Die Anwendung des EWG-Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt, Hamburg 1962, der schon damals zu denselben Folgerungen gelangt war.

51) Boegner, J.-M., Le Marché commun . . . , a.a.O., S. 79.

52) Ironischerweise hat der Gerichtshof just zum selben Zeitpunkt sein Urteil erlassen (4. 4. 1974). Dieses Urteil wird als „unbestimmbarer Wendepunkt“ bezeichnet, Huffel, L. van, La politique commune . . . , a.a.O.

53) Mitteilung der Kommission an den Rat, Dok. KOM (77) 596 endg. vom 24. 11. 1977, Zl. 15, S. 6.

biete, auf denen eine Gemeinschaftsaktion erforderlich ist", verlangen. Bei diesem Neu-Ansatz hat zweifellos auch eine Rolle gespielt, daß die große Schifffahrtsnation Griechenland bereits ihren Beitrittsantrag gestellt hatte. Damit ist auch nach fast zwanzig Jahren die völlig ergebnislose Vertragsexegese von Kommission und Mitgliedstaaten durch praktisches Handeln für beendet erklärt worden. Die Gunst der Stunde konnte genutzt werden. Diese bestand darin, daß sich die ökonomische Situation der Seeschifffahrt aufgrund einer Reihe von Faktoren seit 1975 ganz erheblich verändert hatte⁵⁴⁾: strukturelles Überangebot bei nachlassender Verkehrsexpansion und Heraufkommen junger Seefahrt-Nationen mit aggressivem Marktverhalten bei gleichzeitiger Flaggendiskriminierung sind die wesentlichsten Faktoren. Vor allem die seefahrenden Mitgliedstaaten sahen sich daher bedroht, und ein gemeinschaftliches Vorgehen schien angezeigt. Mit Großbritannien und Dänemark hatten zwei große Schifffahrts-Nationen ihre spezifischen Interessenlagen bei der Erweiterung in die Gemeinschaft eingebracht⁵⁵⁾.

Vor allem für drei Fragestellungen galt jetzt ein gemeinsames Vorgehen gegenüber nationalen Alleingängen als überlegen und daher als nützlich: Maßnahmen gegen das Vordringen der Staatshandelsländer, Verhaltenskodex für Linienkonferenzen und Vermeidung der Verschmutzung der Meeresküsten der Mitgliedstaaten durch Öl. Selbst Befürchtungen, dadurch der Außenkompetenz zugunsten der Gemeinschaft verlustig zu gehen, wie sie insbesondere Großbritannien hegte, konnten überwunden werden. „Es hat sich nämlich gezeigt, daß einzelne konkrete Probleme der Weltseeschifffahrt besser einer Lösung zugeführt werden können, wenn neben die nationalen Aktionen der Staaten und die Bemühungen der bestehenden internationalen Organisationen Maßnahmen der Europäischen Gemeinschaften treten.“⁵⁶⁾

Nach der Einführung eines Konsultationsverfahrens auf dem Gebiet des Seeverkehrs⁵⁷⁾ hat die Gemeinschaft schon in gut einem Jahr eine Reihe von Entscheidungen getroffen. Hätte die Gemeinschaft im Zusammenhang mit der V. Welthandelskonferenz im Frühjahr 1979 ihre Haltung nicht festgelegt⁵⁸⁾, wäre möglicherweise das UN-Übereinkommen ganz gescheitert und eine unkontrollierbare Entwicklung hinsichtlich des Flaggenprotektionismus und der Begrenzung der Freiheit der Schifffahrt in Gang gesetzt worden. Im Verhältnis vor allem zu den Staatshandelsländern wird ein Informationssystem über Frachten und Frachtraten im Ostafrika- und Mittelamerika-Verkehr⁵⁹⁾ entwickelt, damit die Gemeinschaft über das Preisverhalten der Handelsflotte der Staatshandelsländer unterrichtet ist. Aufgrund dieser Unterlagen können ggf. Gegenmaßnahmen „von den Mitgliedstaaten“ auf Beschluß des Rates ergriffen werden.

54) Vgl. *Franzmeyer, P.*, Industrielle Strukturprobleme und sektorale Strukturpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, Berlin 1979, S. 111 ff.

55) Vgl. *Erdmenger, J.*, Seeschifffahrtspolitische Maßnahmen der EG, Heft 30 der Schriften des Deutschen Vereins für internationales Seerecht, Hamburg 1978, S. 6.

56) *Erdmenger, J.*, Europäische Seeschifffahrtspolitik (Manuskript), Triest 1979, S. 3.

57) ABl. d. EG, Nr. L 239 vom 17. 9. 1977, S. 23 f.

58) Verordnung über die Ratifikation des UN-Übereinkommens über einen Verhaltenskodex für Linienkonferenzen durch Mitgliedstaaten bzw. ihren Beitritt, in: ABl. d. EG, Nr. L 121 vom 17. 5. 1979, S. 1 ff.

59) Entscheidung betreffend die Tätigkeit bestimmter Drittländer in der Frachtschifffahrt, in: ABl. d. EG, Nr. L 258 vom 21. 9. 1978, S. 35 f. und Entscheidung über die Einholung von Informationen, ABl. d. EG, Nr. L 5 vom 9. 1. 1979, S. 31 f.

Die aus Anlaß einer Ölpest in der Bretagne, verursacht durch den Tankerunfall „Amoco Cadiz“, ergriffenen Maßnahmen wurden z. B. in einer für verkehrspolitische Verhältnisse der Gemeinschaft geradezu atemberaubenden Geschwindigkeit beschlossen⁶⁰⁾. Die Gemeinsamkeit der Interessen aller Mitgliedstaaten, und zwar auf dem verkehrspolitischen wie dem umweltpolitischen Gebiet im Sinne der Abwehr einer von außen kommenden Gefahr hat dies ermöglicht. Das verkehrspolitische Interesse liegt in der Gewährleistung gleicher Wettbewerbsbedingungen für europäische wie nicht-europäische Flotten begründet, was sicherlich nicht sofort auch tatsächlich durchzusetzen ist, sowie in dem Bestreben, auch bei strengeren Sicherheitsstandards Nachteile für die heimischen Küsten und Häfen durch Verkehrsverlagerungen zu vermeiden. „Schließlich mußte und muß es den Staaten auch angelegen sein, die internationalen Gepflogenheiten der Freiheit der Schifffahrt einzuhalten, damit nicht ihren eigenen Schiffen der Zugang zu fremden Häfen verwehrt wird, eine gemeinsame Haltung auf der Seerechtskonferenz erscheint hier angezeigt.“⁶¹⁾

Alle erlassenen Maßnahmen im Bereich der Seeschifffahrt betreffen natürlich in hohem Maße oder gar ausschließlich die Außenbeziehungen der Gemeinschaft; sie stellen also vornehmlich Außenwirtschaftspolitik im Bereich der Seeschifffahrt dar. Von diesem jedenfalls gewichtigen Außenaspekt her war es nicht allein aus sachlichen, sondern auch gerade aus politischen Gründen nicht verwunderlich, daß die Gemeinschaft selbst aktiv wurde und daß sich diese Verteidigung gemeinsamer, von vornherein weitgehend identischer Interessen zumindest hinsichtlich der gemeinschaftsinternen Willensbildung als vergleichsweise einfach erwies. In einer neuerlich erweiterten Gemeinschaft, in der die Seeschifffahrt ein noch größeres Gewicht haben wird, wird dieser Verkehrsträger noch stärker in den Mittelpunkt der Überlegungen rücken; dabei werden Verteidigung und Durchsetzung gemeinsamer Interessen nach außen im Vordergrund stehen. Konzeptionelle oder materielle Schwierigkeiten, die unüberwindbar wären, dürften dabei vermutlich zunächst nicht auftreten. Allgemeiner Entwicklungsstand und politische Perception sind auch in einer Zwölfer-Gemeinschaft auf dem Gebiet der Seeschifffahrt so groß, daß keines ihrer Mitglieder versucht sein könnte, „Gefälligkeithäfen zu etablieren“⁶²⁾ oder Flaggenprotektionismus betreiben zu wollen.

Die Süderweiterung der Gemeinschaft wird vor allem angesichts der Größe der griechischen Seeflotte einen beachtlichen Bedeutungszuwachs bringen. Was Fragen des technischen und sozialen Standards der griechischen Flotte angeht, so scheint es nicht völlig ausgeschlossen, daß die Einhaltung von gemeinschaftlichen Normen nicht ebenso streng sein wird, wie etwa durch die Niederlande oder auch durch Großbritannien. Hier könnte durchaus ein Konfliktpotential entstehen, so daß sich beim Erlaß verfeinerter Gemeinschaftsregelungen im Rat entsprechende Fronten bilden könnten. Die beiden zitierten

60) Empfehlung des Rates betreffend die Ausbildung, die Befähigung und den Wachtdienst von Seeläuten; Richtlinien über die Beratung von Schiffen durch Überseeleuten in der Nordsee und im Englischen Kanal sowie über Mindestanforderungen an das Ein- und Auslaufen von bestimmten Tankschiffen in Seehäfen der Gemeinschaft, in: ABl. d. EG, Nr. L 33 vom 8. 2. 1979, S. 31 ff.; letztere abgeändert vgl. ABl. d. EG, Nr. L 315 vom 11. 12. 1979, S. 16.

61) *Erdmenger, J.*, Europäische Seeschifffahrtspolitik, a.a.O., S. 9.

62) *Erdmenger, J.*, Warum die Verkehrspolitik endlich von der Stelle kommt, in: EG-Magazin 1/79, S. 9.

Mitgliedstaaten könnten z. B. auf Fortschritte drängen, denen Griechenland einstweilen ablehnend gegenüber stehe. Generell ist die Empfindlichkeit Griechenlands in Seeschiff-fahrtsfragen zweifelsohne groß, und diese stellen zugleich ein so zentrales ökonomisches Problem dar, daß Voraussagen über mögliche Lösungen oder auch Orientierungen nicht möglich erscheinen.

Im Bereich des *Luftverkehrs* standen in der Periode 1960 – 1965 Pläne zur Integration der Luftverkehrsgesellschaften in der Form einer europäischen Dachgesellschaft im Vordergrund. Diese scheiterten⁶³⁾ aus allgemein-politischen Überlegungen wie aufgrund zahlreicher ungelöster Sachfragen; sie fanden ohnehin nicht im Gemeinschaftsrahmen statt. Jetzt hat die Kommission in einem Memorandum⁶⁴⁾ neben einer Meinungsbildung im Gemeinschaftsrahmen eine Fülle von praktischen Einzelmaßnahmen ganz anderer Art angeregt; diese beziehen sich auf das Luftverkehrssystem. Ziel ist es, die Flexibilität zu steigern, die Kosten zu senken u. ä. Die Kommission hatte seit 1976 gemeinsam mit den Mitgliedstaaten und Luftfahrtunternehmen versucht herauszufinden, welche Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene, zum Nutzen aller, ergriffen werden könnten. Auch hier wie in der Seeschifffahrt wird gemeinschaftliches Vorgehen durch die Notwendigkeit und Möglichkeit gefördert, eigene Vorstellungen selbst im weltweiten Rahmen durchzusetzen, was ein gemeinschaftliches Auftreten häufig voraussetzt.

Auf britische Initiative hatte der Rat 1977 das Thema aufgegriffen und im Juni 1978 eine Prioritätenliste aufgestellt⁶⁵⁾. Sie umfaßt technische Angleichungen⁶⁶⁾, Wettbewerbsaspekte, Ausbildungsvoraussetzungen, Arbeitsbedingungen, Niederlassungsrecht, Streckenpläne, Katastrophenhilfe. Beschlossen ist bereits ein Konsultationsverfahren auf dem Gebiet des Luftverkehrs⁶⁷⁾, das an die Konsultationsprozedur im Seeverkehr anknüpft. Die Mitgliedstaaten und die Kommission führen Konsultationen über Fragen des Luftverkehrs, um die Probleme zu prüfen und zu zweckdienlichen Orientierungen zu gelangen. Dabei wird der Informationsaustausch – prozedural sehr interessant – wie im Falle des Seeverkehrs über das Ratssekretariat abgewickelt.

Wertung und Ausblick

Läßt man einmal dahingestellt, ob und inwiefern die politische Vernachlässigung der Verkehrspolitik der Gemeinschaft in der Vergangenheit zu einem wohl schwerlich nachweisbaren Schaden geführt hat und ohne damit den künftigen „Bedarf“ an gemeinsamer Verkehrspolitik negativ präjudizieren zu wollen, so ergeben sich bei einer Analyse der ver-

63) Vgl. *Schwenk, W.*, Lösungsmodell für eine Integration des Luftverkehrs, in: *Verkehr und Gemeinschaftsrecht*, Bd. 18 der Kölner Schriften zum Europarecht, Köln-Berlin-Bonn-München 1979, S. 45 ff.

64) Beiträge der Europäischen Gemeinschaften zur Entwicklung des Luftverkehrswesens, Memorandum der Kommission, Beilage 5/79 des Bulletin der Europäischen Gemeinschaften, zu den Überlegungen im Rahmen der Sechs, vgl. *Delepierre-Vys, Chr.*, *Air Europe. La politique de Coopération entre les compagnies aériennes de l'Europe des Six*, Bruxelles 1974.

65) Vgl. Kommissions-Memorandum, Beiträge . . . , a.a.O., S. 28.

66) bereits erlassene Richtlinie zur Verringerung der Schallemissionen von Unterschallflugzeugen, in: *ABl. d. EG*, Nr. L 18 vom 24. 1. 1980, S. 26 ff.

67) in: *ABl. d. EG*, Nr. L 18 vom 24. 1. 1980, S. 24 f.

kehrpolitischen Anstrengungen der Gemeinschaft besonders vier Beobachtungen: Einmal wurde der Verkehr zunächst nicht in seiner Funktion als seinerseits integrierendes Element für die anderen Integrationsmaterien gesehen, was bei dieser Integrationsmaterie par excellence erstaunlich ist und bleibt. Sodann sind zwei recht deutlich voneinander sich unterscheidende Phasen zu erkennen: die durch einen ausgeprägten Legalismus und fehlenden politischen gemeinsamen Willen gekennzeichnete erste Phase bis etwa zur Erweiterung auf neun Mitgliedstaaten und die durch das Aufspüren gemeinsamer Interessen und ihrer pragmatischen Umsetzung charakterisierte zweite Phase ungefähr seit 1973. Nicht zuletzt aufgrund der Vergeblichkeit ihres Anstrebens hatte die Kommission die Stoßrichtung gewechselt, als jeder Elan erlahmt war, und so dem neuen approach zum Durchbruch verholfen, die Gunst der Stunde nutzend. Und der Rat ist diesen Weg erstaunlich bereitwillig mitgegangen, ja im Rat entwickelte sich doch eine gewisse Eigen-dynamik. Dies leitet damit zu der dritten Beobachtung über: die verkehrspolitische Gesetzgebung der Gemeinschaft hat seit 1973, in der zweiten Phase also, eine schließlich erstaunliche Intensität wie Breite⁶⁸⁾ erreicht, wobei sich erst jetzt – aufgrund zerstörter Illusionen wie angesichts des pragmatischen Vorgehens – allmählich die Konturen eines Gesamtbildes einer gemeinsamen Verkehrspolitik erkennen lassen. Viertens, verkehrspolitische Aktivitäten in der Gemeinschaft waren überall dort besonders möglich, wo es um äußere Gefahrenabwehr im allgemeinen ging, wo also die äußere Verhandlungsmacht der Gemeinschaft gefordert, aber auch einzusetzen war⁶⁹⁾.

Die Bewertung der bisher beschlossener Rechtsakte ist weitaus schwieriger und heute noch nicht ohne Zögern möglich. Denn schon die Relevanz der Rechtsakte wie vor allem ihre politisch-praktische Umsetzung sind, da viele von ihnen erst vor ein bis zwei Jahren erlassen worden sind, einstweilen noch nicht abzuschätzen. Es hat jedoch den Anschein, daß die gemeinsame Verkehrspolitik immerhin eine Reihe der zu Anfang geschilderten Handicaps allgemeiner Natur überwunden hat, ohne daß von einem spektakulären Durchbruch zu berichten wäre. Dabei ist die methodische wie politische Akzentverlagerung von der Überbetonung der Marktordnung zu einer Herausstellung eines gemeinsamen Verkehrssystems Ursache wie zugleich auch Symptom eines Abschieds von Glaubenskriegen.

Damit findet schließlich die Verkehrspolitik aus ihrem Sonderdasein heraus und kann Teil der politischen Gesamtanstrengungen der Gemeinschaft werden. In dem auf der Messina-Konferenz in Auftrag gegebenen Bericht war bereits 1956 festgestellt worden: „Eine gemeinsame Verkehrspolitik ist zur bestmöglichen Nutzung der verfügbaren Mittel erforderlich.“⁷⁰⁾ Diese ökonomische Grundeinsicht rückt nun endlich wieder ins Zentrum der Überlegungen und Entscheidungen. Der Kreis schließt sich. Weil in der allgemeinen wirtschaftlichen Situation die Wachstumsspielräume zurückgehen, wird daher „die bestmögliche Nutzung der verfügbaren Mittel“ noch wichtiger. In dieser Hinsicht könnten mög-

68) *Burke, R.*, das zuständige Kommissionsmitglied sprach im Mai 1979 von 90 Entscheidungen gesetzgeberischer Natur auf dem Verkehrssektor seit 1958, wovon die Hälfte auf den 6 1/2-jährigen Zeitraum seit dem 1. Januar 1973 entfiel. Rede vor dem Chatham House (Manuskript), S. 6.

69) Hier hatte der Europäische Gerichtshof im sogenannten AETR-Urteil vom 31. 3. 1971 sicherlich richtungweisend gewirkt. Vgl. *Sasse, Chr.*, Zur auswärtigen Gewalt der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, *Europarecht* 1971, S. 208 ff.

70) Bericht der Delegationsleiter, a.a.O., S. 73.

licherweise vor allem Strukturveränderungen in der Energieversorgung der gemeinsamen Verkehrspolitik neue Dimensionen und weitere entscheidende Impulse verleihen.

Durch die Süderweiterung und damit Erhöhung auf zehn und erst recht auf zwölf Mitgliedstaaten könnte die Entwicklung einen neuerlichen Einschnitt erfahren, der vielleicht eine dritte Phase der Bemühungen um die gemeinsame Verkehrspolitik einleitet. In dieser würden wohl sicherlich die geopolitischen Aspekte stärker in den Vordergrund rücken. Denn die Verkehrserschließung des Wirtschaftsraums der Zwölfer-Gemeinschaft stellt nicht allein ein neues Problem dar, sondern verleiht angesichts der Entfernungen auch aus allgemein-politischen Erwägungen in qualitativer Hinsicht der Verkehrspolitik der Gemeinschaft letztlich eine neuartige Dimension⁷¹⁾. Denn Integration kann, wie der Begriff i.e.S. besagt, nur gelingen, wenn trotz räumlicher Entfernung das Verbindende, ein ebenso allgemeines wie doch auch ganz konkretes Zusammengehörigkeitsgefühl sich stärker erweist als Trennendes. Hier kommt gerade der geographisch-verkehrsmäßigen Dimension große Relevanz zu. Dabei scheint es in der Natur der Sache zu liegen, daß diese Aufgabe – hoffentlich weiterhin vom Pragmatismus der zweiten Phase inspiriert – nicht in allen Fällen mit gemeinsamen Lösungen für alle Mitglieder verwirklicht werden kann. Dauerhafte Differenzierungen in der Sache und auch zeitliche Abstufungen⁷²⁾ sollten nicht den Aktionsradius von vornherein begrenzen, sondern von Anfang an – vorurteilsfrei – in die Überlegungen einbezogen werden.

Summary

The basis provided by the Treaties has not been of much use to the common transport policy. Even after 20 years this policy is still but a mere framework. The satisfaction of national interests was neglected. Instead a solution was sought in ineffectual legal niceties, and it was not until the enlargement to Nine Member States that pragmatic solutions taking account of the interests involved came to the fore. Since then important initial steps capable of further development have been taken towards a common system of transport. At the same time endeavours to achieve a common transport policy have moved beyond narrow sectoral limits and have been given new impetus by outside circumstances. In a Community soon to be enlarged again even greater emphasis will be laid on the role to be played by transport policy in integration.

Résumé

Les dispositions du traité sur lesquelles se fonde la politique commune des transports ne lui ont pas été d'un grand secours. Plus de vingt ans après, elle n'a toujours pas vraiment pris corps. On a négligé de concilier les intérêts nationaux dans le cadre communautaire, préférant chercher la solution dans un légalisme stérile. Ce n'est que depuis l'élargissement de la Communauté à neuf Etats membres que sont apparues des solutions pragmatiques tenant compte des intérêts en cause. Depuis lors, les premiers éléments d'un système commun de transports ont vu le jour, éléments importants et susceptibles d'être développés. Parallèlement, les efforts déployés en vue de définir une politique commune des transports ont quitté l'isolement sectoriel dans lequel ils évoluaient et ont reçu un nouvel élan, précisément de l'extérieur. L'élargissement que la Communauté est de nouveau appelée à connaître ne fera qu'accroître le rôle de la politique des transports dans le processus d'intégration.

71) Wie die Straßenentfernungen Kopenhagen – Lissabon 3099 km, Lissabon – Athen 4580 km und Kopenhagen – Athen 2978 km zeigen, wird sich die Gemeinschaft erst an die kontinentale Größe ihres Wirtschaftsraums gewöhnen müssen.

72) Vgl. Wemstock, U., Wie kann der Entscheidungsprozeß in der Gemeinschaft verbessert werden? Zum Bericht der „Drei Weisen“, in: *Integration* 2/80, S. 73, abgedruckt als: Comment améliorer le processus de prise de décision dans la Communauté? Observations sur le rapport des „Trois Sages“, in: *Revue du Marché commun*, Nr. 236 S. 185 f.

Buchbesprechungen

BAUER, HELFRIED, HUBER, WOLF, ZUR FINANZIERUNG DER STÄDTISCHEN VERKEHRSBETRIEBE IN ÖSTERREICH (= Schriftenreihe „Kommunale Forschung in Österreich“, Bd. 46), Kommissionsverlag für Jugend und Volk, 214 + XIV Seiten, Wien 1979, öS 200, –.

Bei dieser Studie handelt es sich um eine Untersuchung der wirtschaftlichen Probleme städtischer Verkehrsbetriebe sowie der Möglichkeit zur Lösung ihrer Probleme im Rahmen einer Neuordnung der städtischen Verkehrspolitik.

Zunächst wird anhand einer empirischen Untersuchung die finanzielle Situation der Verkehrsbetriebe in Wien, Graz, Linz, Salzburg, Innsbruck, Klagenfurt, Steyer und Wiener Neustadt untersucht. Dabei wird gezeigt, daß mit wachsender Größe der Städte die Bedeutung, aber auch die Schwierigkeiten des ÖPNV zunehmen. Letztere werden insbesondere durch verkehrspolitische und finanzwirtschaftliche Entscheidungen determiniert. Hierzu zählen vor allem Umfang und Qualität des Leistungsangebots, die Tarifgestaltung und die Regelung der Zuschüsse. Die Unterschiede in der wirtschaftlichen Situation kleiner und großer Verkehrsbetriebe ergeben sich aus den verschiedenen Aufgaben der Verkehrsbetriebe. Sie sind in Städten mit höherer Einwohnerzahl umfangreicher (Mindestangebot zu verkehrsschwachen Zeiten, Erschließung des gesamten Stadtgebietes, großer Kapazitätsbedarf zu Verkehrsspitzen).

Im Anschluß an die Analyse des status quo werden Möglichkeiten aufgezeigt, wie die Verkehrsbetriebe durch betriebliche und verkehrsorganisatorische Verbesserungen selbst dazu beitragen können, ihre wirtschaftliche Situation zu verbessern. Den Möglichkeiten, Verbesserungen ohne Leistungseinbußen durch Einsparungen auf der Kostenseite (Verringerung des Personals und Transportangebots) zu erreichen, sind jedoch enge Grenzen gesetzt. Andererseits kann die Kostendeckung aus verkehrs-, sozial-, energie-, umwelt- und verteilungspolitischen Gründen nicht durch eine spürbare Erhöhung der Tarife erreicht werden. Daher sind auch in der Zukunft ausreichende Zuschüsse notwendig, um eine

finanzwirtschaftlich solide Basis für die städtischen Verkehrsbetriebe sicherzustellen.

Der Hauptteil der Studie befaßt sich mit der Frage, aus welchen Quellen die laufenden Zuschüsse der Trägerhaushalte finanziert werden können. Dabei sind insbesondere im Rahmen der Budgetumschichtungen z. B. von Mitteln des Straßenbaus zugunsten des ÖPNV enge Grenzen gesetzt, wie auch den Einsparungen bei Ausgaben für öffentliche Gesundheit, Bildung u.ä. Daher werden verschiedene Möglichkeiten zur Erschließung neuer Einnahmequellen untersucht, insbesondere unter Beachtung verkehrs- und verteilungspolitischer Zielsetzungen, aber auch unter dem Aspekt der finanziellen Ergiebigkeit. Hierzu zählen z. B. die Einführung bzw. Erhöhung einer Dienstgeberabgabe, die Einführung eines Nahverkehrsbeitrages und einer Hallungsabgabe (congestion tax) und eine Besteuerung des ruhenden Verkehrs. Damit sollen vor allem „hartnäckige“ Teilnehmer am Individualverkehr eine spürbare Mehrbelastung erfahren. Die Verfasser empfehlen die genannten abgabenpolitischen Maßnahmen zu kombinieren, da eine einzelne Maßnahme kaum die erforderlichen finanziellen Mittel erbringt und zum anderen die Möglichkeit besteht, die von den verschiedenen Gruppen verursachten sozialen Kosten von diesen abgeltet zu lassen. Dabei darf jedoch die Lösung der wirtschaftlichen Probleme der Verkehrsbetriebe nicht isoliert gesehen werden, sondern als Teil einer neuorientierten städtischen und regionalen Verkehrspolitik.

Eine solche Verkehrspolitik sollte nach Ansicht von Bauer und Huber die Bereiche Verkehrsrecht, Stadtentwicklung, Raumordnung und Regionalpolitik, aber auch die Wirtschafts- und Sozialpolitik umfassen.

Insgesamt vermittelt das Buch einen soliden Einblick in die Finanzierungsprobleme städtischer Verkehrsbetriebe. Positiv ist zu erwähnen, daß die Verfasser eine mehrseitige Kurzfassung vorgelegt und in „programmierter Form“ einen stichwortartigen Überblick über die von ihnen vorgeschlagenen Maßnahmen und deren Wirkungen geben. Unverständlich ist, warum nicht alle Gliederungspunkte, die sich im Text befinden, in das Inhaltsverzeichnis aufgenommen wurden.

Dipl. Volksw. U. Teichmann, Köln

ZINNBURG, KARL, KLEINE FREMDENVERKEHRSLEHRE, 3. verbesserte Auflage, Carl Heymanns Verlag KG, Köln, Berlin, Bonn, München, 103 S., DM 16,-.

Die „Kleine Fremdenverkehrslehre“ von Zinnburg ist inzwischen in der 3. Auflage erschienen. Der Verfasser behandelt hierin einen Wirtschaftszweig, der für viele Regionen und Länder inzwischen zur wichtigsten Einnahmequelle geworden ist. Darüber hinaus ist Fremdenverkehrslehre heute an vielen Schulen und auch Universitäten schon ein eigenes Lehrfach.

Das Buch gliedert sich in 12 Kapitel, in denen die Sachgebiete des Fremdenverkehrs behandelt werden. Nach einer Erklärung der wesentlichen Begriffe wird die geschichtliche Entwicklung des Fremdenverkehrs beschrieben, vom Altertum bis zur Neuzeit.

Im dritten Kapitel beschreibt Zinnburg die „Bedeutung des Fremdenverkehrs“ in wirtschaftlicher, sozialer und geographischer Hinsicht. Die „Bedeutenden Faktoren“ und die „Einrichtungen des Fremdenverkehrs“ werden in den folgenden Kapiteln behandelt. Anschließend beschäftigt sich Zinnburg mit Fremdenverkehrspsychologie, Fremdenverkehrswerbung, Kur- und Bäderwesen,

den „Phänomenen“ und „Naturgesetzen“ des Fremdenverkehrs.

Zwar hat der Verfasser in den Kapiteln die wesentlichsten Probleme und Fragenkomplexe erfaßt. Doch zeigt sich schon bei oberflächlicher Betrachtung des Inhalts, daß es sich nur um eine „kleine“ Fremdenverkehrslehre handelt. Dabei ergeben sich fast wörtliche Wiederholungen im Text, z.T. handelt es sich auch um Allgemeinplätze.

„Werbeaufwand und Werbeerfolg müssen zueinander im richtigen Verhältnis stehen“ (S. 37); „Der Werbeerfolg muß zum Kostenaufwand im besten (?) Verhältnis stehen“ (S. 65).

Ein weiteres Beispiel: „Ziel einer echten Fremdenverkehrsbemühung muß das Zufriedenstellen des Gastes sein – und nicht dessen Ausbeutung“ (S. 35) – „Ziel des Fremdenverkehrs sollte die Zufriedenstellung des Gastes ein – und nicht dessen Ausbeutung“ (S. 16).

Insgesamt hat das Buch von Zinnburg Schwächen. Der Verfasser hätte besser daran getan, sich mehr mit den Realitäten des Fremdenverkehrs auseinanderzusetzen, als idealtypisch darzustellen, wie der Fremdenverkehr optimal ausgestaltet werden sollte. So bleibt die Behandlung des Fremdenverkehrs letztlich an der Oberfläche.

Dipl.-Volksw. U. Feichmann, Köln

ZEITSCHRIFT FÜR VERKEHRS- WISSENSCHAFT

INHALT DES HEFTES:

- | | |
|---|-----------|
| Prognosen von Unfallzahlen
– Methoden und Vergleich der Genauigkeit –
Von Karl-August Schäffer, Köln | Seite 225 |
| Vorausschätzungen von Jahresfahrleistungen
– Modellmodifikationen und Ergebnisse –
Von Dirk Heidemann, Köln | Seite 249 |
| Wechselbeziehungen zwischen Raumordnung
und Verkehr
Von Arthur De Waele, Paris | Seite 254 |
| Parkplatzgebührenpolitik im Rahmen der
gesetzlichen Neuregelung –
Bemerkungen zur Änderung des Straßenverkehrsgesetzes
Von Johann Eekhoff und Klaus-Peter Fox, Saarbrücken | Seite 263 |

Zuschriften für die Redaktion sind zu richten an
Prof. Dr. Rainer Willeke
Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität zu Köln
Universitätsstraße 22, 5000 Köln 41

Schriftleitung:
Prof. Dr. Herbert Baum
Professur für Volkswirtschaftslehre, insb. Wirtschaftspolitik
Hochschule der Bundeswehr Hamburg
Holstenhofweg 85, 2000 Hamburg 70

Herstellung - Vertrieb - Anzeigen:
Verkehrs-Verlag J. Fischer, Paulusstraße 1, 4000 Düsseldorf 14,
Telefon: (02 11) 67 30 56, Telex: 8 58 633 vvf

Einzelheft DM 13,-, Jahresabonnement DM 48,-.

Für Anzeigen gilt Preisliste Nr. 7 vom 1. 1. 1978.

Erscheinungsweise: vierteljährlich.

Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, photographische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrophotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.