

# Gescheiterte Integration: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Formulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik (1958-1967)

Christian HENRICH-FRANKE

Wirft man einen kurSORischen Blick auf die Literatur zur Europäischen Union und ihren Vorgängerorganisationen, dann fällt erstaunlicherweise auf, dass mit dem Verkehr ein Politikfeld, das entsprechend der Römischen Verträge vergemeinschaftet werden sollte, ein Schattendasein der historischen Forschung fristet.<sup>1</sup> Bei genauerer Betrachtung verwundert dies dagegen wenig, ist doch die Verkehrspolitik der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft primär eine Geschichte der Rückschläge und gescheiterten Bemühungen. Wer arbeitet gerne eine solche Geschichte auf? Jedoch hat schon Walter Hallstein 1973 mit Blick auf die Ausnahmestellung des Verkehrs in der EWG resümiert, dass sich „der Versuch einer Analyse dieses Scheiterns lohnt“.<sup>2</sup> Dies gilt nicht zuletzt, da – wie der Politikwissenschaftler Markus Jachtenfuchs betont – allzu

„leicht das irreführende Bild eines immer stärker verregelten und institutionalisierten Staatsystems [entsteht], in dem auch immer mehr Probleme systematisch und erfolgreich angegangen werden. Um diesem Vorwurf begegnen zu können, müssen Misserfolgsfälle systematisch in die Analyse einbezogen werden“.<sup>3</sup>

In diesem Aufsatz soll ein erster Schritt getätigter werden, um die Verkehrspolitik der EWG aus dem Schattendasein der historischen Forschung herauszuholen. Es wird die Frage gestellt: Warum überhaupt scheiterten die Bemühungen um eine gemeinsame Verkehrspolitik? Das Ziel besteht darin zu zeigen, dass vielschichtige Ursachen zu unterschiedlichen Zeiten und in unterschiedlichen Konstellationen ganz unterschiedlich auf den Erfolg oder Misserfolg der EWG-Verkehrspolitik einwirkte. Dazu wird die EWG-Verkehrspolitik der Jahre 1958 bis 1967 in zwei Phasen untergliedert betrachtet und analysiert, bevor abschließend ein Fazit gezogen wird.

Neben der EWG wird auch die Europäische Konferenz der Verkehrsminister (ECMT)<sup>4</sup> in die Betrachtungen einbezogen, da diese direkt und indirekt die EWG-Verkehrspolitik beeinflusste. In der ECMT hatten sich 1953 nahezu alle westeuropäischen Verkehrsministerien zusammengeschlossen, um in regelmäßigen Abstän-

1. Die wenigen Ausnahmen sind: M. DUMOULIN, *Les transport: Bastion des nationalismes*, in: M. DUMOULIN (Hrsg.), *La Commission Européenne 1958-1972*, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg, 2007, S.457-470; G. AMBROSIUS, C. HENRICH-FRANKE, *Alte Pfade und neue Wege der Integration – das Beispiel der Infrastrukturen in Europa*, in: *Historische Sozialforschung*, 4(2007), S.275-304; G. SCHULZ, V. EBERT, *Europäische Binnengüterverkehrspolitik seit 1945*, in: *Jahrbuch für Wirtschaftsgeschichte*, 1(2008), S.83-92.
2. W. HALLSTEIN, *Die Europäische Gemeinschaft*, Econ-Verlag, Düsseldorf, 1973, S.225.
3. M. JACHTENFUCHS, *Regieren jenseits der Staatlichkeit*, in: G. HELLMANN, K.D. WOLF, M. ZÜRN (Hrsg.), *Die neuen internationalen Beziehungen*, Nomos, Baden-Baden, 2003, S.512.
4. European Conference of Ministers of Transport

den auf höherer Minister- und Ministerialebene über internationale Verkehrsfragen zu beraten. Bemerkenswerterweise war die ECMT das Ergebnis der vielfältigen gescheiterten Bemühungen um die Schaffung supranationaler Gemeinschaften nach der Blaupause des Schuman-Plans.<sup>5</sup>

Schließlich wird darauf hingewiesen, dass das Europäische Parlament sowie der Wirtschafts- und Sozialausschuss nur randläufig erwähnt werden, da deren Einfluss auf die Entwicklungen als äußerst gering einzustufen ist. Besondere Schwerpunkte der Betrachtungen bilden die Bundesrepublik Deutschland und die Niederlande, die als Antagonisten in der Diskussion um die Verkehrspolitik angesehen werden können.

## I. Die Konzeptionsphase der Verkehrspolitik (1958-1963)

### *Verhandlungen der EWG*

Die Römischen Verträge hatten die Kommission im Bereich des Verkehrs vor eine schwierige Aufgabe gestellt. Die gesamten Gründungsverhandlungen der EWG hindurch hatten Gegensätze personeller wie ordnungspolitischer Art die Aushandlung präziser Regelungen erschwert. Bei Letzterem ging es um die Frage, ob der Verkehr wie ein üblicher Wirtschaftssektor betrachtet und eine wettbewerbliche Ordnung entsprechend der allgemeinen Regelungen des Gemeinsamen Markts erhalten sollte. Oder, ob er ein ‚besonderer‘ Wirtschaftssektor eigener Art sei, für den spezielle Regeln und eine administrativ koordinierende Ordnung gelten müsste. Zwischen beiden Extrempositionen ließen sich nur schwer Kompromisse finden. Erschwert wurden die Verhandlungen durch Vorbehalte zwischen den Verkehrsbeamten und den Vertretern nationaler Außen- wie Wirtschaftsministerien, die sich wiederholt an den Kernfragen der Bedeutung von Expertenwissen für internationale Verkehrspolitik, nationaler Souveränität und traditionellen Einflusssphären nationaler Verkehrsverwaltungen entzündeten. Im EWG-Vertrag war die Lösung aller dieser Gegensätze und Konflikte durch die unpräzise Formulierung verkehrspolitischer Inhalte und Verantwortlichkeiten nur vertagt worden. Sobald die Verhandlungen über die europäische Verkehrspolitik auf die Tagesordnung gesetzt werden würden, drohten diese erneut aufzubrechen.

Bevor die Kommission sich der inhaltlichen Ausformulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik zuwandte, führte sie zunächst eine Bestandsaufnahme der mitgliedsstaatlichen Verkehrssysteme durch. Erst „in voller Kenntnis der Zusammenhänge“<sup>6</sup> sollte die Arbeit an der inhaltlichen Grundausrichtung der gemeinsamen Verkehrspolitik vorgenommen werden. Dabei sah die Kommission sich mit inhaltlich schwie-

- 
5. C. HENRICH-FRANKE, *Mobility and European Integration: Politicians, Professionals and the Founding of ECMT*, in: *Journal of Transport History*, 1(2008), S.69-92.
  6. Dritter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.210.

riegen Fragen wie etwa der exakten Anrechnung der Wegekosten der Verkehrsträger konfrontiert, d.h. der Anrechnung der Kosten der Errichtung und Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturnetze der einzelnen Verkehrsträger. Diese wurden die schon seit Jahren national wie international diskutiert, ohne dass befriedigende Antworten gefunden worden waren.

In ihrem Handeln folgten die Mitglieder der Kommission und ihrer Generaldirektion Verkehr von Beginn an dem Selbstbild eines unabhängigen Initiativorgans. Man versuchte abgeschottet von externen Einflüssen, die anstehenden Aufgaben intern zu erörtern. Lediglich den Beratenden Sachverständigenausschuss, der laut Artikel 83 des EWG-Vertrags der Kommission zur Seite stand, hörte sie zu Spezialaspekten, wobei die Sachverständigen, die immerhin in den anderen internationalen Verkehrsorganisationen unabhängig entschieden, wiederholt auf ihren rein konsultativen Status hingewiesen wurden. Mit diesem Vorgehen provozierte man freilich Konflikte um Kompetenzen, Sachverstand und verkehrspolitische Grundausrichtungen. Die Kommission wirbelte etablierte Interaktionsmuster durcheinander, die sich in bestehenden Verkehrsorganisationen wie der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister oder dem Internationalen Eisenbahnverband herausgebildet hatten. Schon im Zuge der Gründungsverhandlungen hatte der deutsche Sachverständige des Verkehrsministeriums verlauten lassen, dass „man doch nur den Kopf schütteln [kann]. Das geht doch alles viel besser im Rahmen der [Europäischen] Verkehrsministerkonferenz ohne Hohe Behörde“!<sup>7</sup>

Das prozessuale Vorgehen der Kommission stieß besonders im Punkt der rigorosen Verteidigung ihres Initiativmonopols bei den anderen Akteuren auf Gegenwehr, die ihre traditionelle Gestaltungsmacht in internationalen Verkehrsfragen bedroht sahen. Zudem schätzte man die Mitglieder der Kommission und ihrer Generaldirektion für Verkehr als Laien ein, denen man jegliche Kompetenz absprach, in schwierigen Dingen wie dem Verkehr überhaupt ein Urteil abgeben zu können.<sup>8</sup> Demgegenüber musste die Kommission erkennen, dass sowohl die Vertreter der einzelnen Verkehrsträger als auch die einzelnen Mitgliedsstaaten ganz unterschiedlich an verkehrspolitische Themen herangingen, abweichende Schwerpunkte setzten und sich in der Diskussion kontroverser Details immer mehr von einfachen Lösungen entfernten, wie sie sich die Kommission wünschte. Es stellte sich heraus, dass Fragen wie die Anrechnung der Wegekosten nicht binnen kürzester Zeit geklärt werden konnten.<sup>9</sup> Seitens der Kommission verstärkte sich der Eindruck, dass ausschließlich ein supranationaler Akteur tatsächliche inhaltliche Fortschritte erzielen konnte. Der eigene Führungsanspruch wurde so mit inhaltlichen Argumenten noch untermauert.

- 
7. Bundesarchiv Koblenz [BARCH], B108/10150, Vertrauliches Memo der Referatsleiter im Bundesverkehrsministerium vom 21.05.1955.
  8. Politisches Archiv des Auswärtigen Amts Berlin [PAB], B57-251, Bericht über die zweite Arbeitssitzung des Regierungssachverständigenausschuss zur Beratung der Kommission bei Kostenuntersuchungen im Verkehr, 12.07.1961.
  9. PAB, B57-251, Niederschrift der zweiten Sitzung des Sachverständigenausschuss zur Beratung der Kommission bei Kostenuntersuchungen im Verkehr, 11.-12.07.1961.

Die Kommission und ihre Generaldirektion Verkehr bildeten in ihren inhaltlichen Überlegungen zur Formulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik recht früh eine Tendenz zu marktwirtschaftlichen Prinzipien heraus. Eigenwirtschaftlichkeit sollte als Garant rationeller Verkehrsbedienung dienen. Einen ersten konkreten Standpunkt bezog die Kommission in einem Memorandum vom 12. November 1960, in dem die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des EWG-Vertrags wie z.B. die Wettbewerbsregeln der Artikel 85-94 auch auf den Verkehr propagiert wurde.<sup>10</sup> Die Kommission hatte damit eine klare inhaltliche Position bezogen. Sie ließ dem Memorandum im April 1961 eine Denkschrift zur europäischen Verkehrspolitik, das sogenannte Schaus-Memorandum, folgen, in der sie erstmals ihre verkehrspolitische Konzeption in aller Breite vorstelle.

Mit der Denkschrift, die in erster Linie theoretisch-konzeptionelle Vorschläge für die spätere Ausformulierung der Verkehrspolitik enthielt, hoffte die Kommission eine breite Diskussion loszutreten. So schlug sie theoretisch denkbare Lösungen wie die Einführung eines verbindlichen Margentarifsystems für alle Verkehrsträger im binnen- wie grenzüberschreitenden Verkehr vor, obwohl sich die Tarifsysteme und Detailvorschriften zwischen den einzelnen Staaten und Verkehrsträgern ebenso wie zwischen dem binnen- wie grenzüberschreitenden Verkehr erheblich unterschieden. Der Kommission waren die zu erwartenden Schwierigkeiten angesichts der verkehrspolitischen Differenzen zwischen den Mitgliedsstaaten durchaus bekannt. Mit Bedacht wählte sie deshalb die Strategie, mit einer unverbindlichen Denkschrift erste Reaktionen zu provozieren, bevor sie mit einem Maßnahmenkatalog an den Rat herantrat.

Inhaltlich stellte die Denkschrift eine sehr extensive Auslegung des EWG-Vertrags dar. Die Kommission gab klar zu erkennen, dass die gemeinsame Verkehrspolitik sich nicht auf ein Minimum von Maßnahmen zum Abbau der Beeinträchtigungen und Verzerrungen im Warenverkehr beschränken sollte. Stattdessen plante die Kommission einen ambitionierten Mix aus Tarif-, Kapazitäts-, Wettbewerbs- und Infrastrukturpolitik anzuwenden. Die Denkschrift unterstrich noch einmal die Anwendbarkeit der allgemeinen Regeln des EWG-Vertrags auf den Verkehr und nannte drei allgemeine Ziele der Verkehrspolitik:

- die Beseitigung der Hindernisse, die sich auf dem Verkehrssektor für die Verwirklichung des gemeinsamen Markts ergeben können;
- den freien Dienstleistungsverkehr auf dem Verkehrsgebiet innerhalb der Gemeinschaft;
- eine allgemeine Ordnung des Verkehrssystems in der Gemeinschaft.

Fünf elementare Grundsätze erklärte die Kommission zu Leitlinien der Verkehrspolitik:

- die inter- wie intramodale Gleichbehandlung aller Verkehrsunternehmen;
- die finanzielle Eigenständigkeit der Verkehrsunternehmer;

---

10. BARCH, B108/10047, Memorandum der Kommission an die Mitgliedsstaaten, 12.11.1960.

- die Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmen;
- die freie Wahl für den Verkehrskonsumenten;
- die Koordination der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur.<sup>11</sup>

Die Kommission schlug eine stufenweise Realisierung der gemeinsamen Verkehrspolitik nach einem überprüfbaren aber doch sehr engen Zeitplan vor. Demnach sollten zunächst nur die wichtigsten Probleme angegangen werden. Einen umfassenden Katalog gemeinsamer Regeln wollte die Kommission dann in einem zweiten Schritt folgen lassen. Das Ziel bestand offensichtlich darin, den Gemeinsamen Markt möglichst schnell und umfassend auf das Verkehrsangebot auszudehnen.<sup>12</sup> Angesichts der Disparität nationaler Verkehrspolitiken, der bestehenden Formen der internationalen Zusammenarbeit im Verkehrssektor und der negativen Erfahrungen, die man in den Verhandlungen über den EWG-Vertrag im Bereich Verkehr gemacht hatte,<sup>13</sup> formulierte die Kommission ein ambitioniertes Ziel.

Im Rat wurde die Denkschrift der Kommission vom Juni 1961 bis in den Februar 1962 erörtert. Dabei prallten die konkurrierenden ordnungspolitischen Ansätze erstmals aufeinander. Es ergaben sich sowohl hinsichtlich der grundlegenden Ausrichtung der Verkehrspolitik als auch hinsichtlich der Vorgehensweise erhebliche Differenzen.<sup>14</sup> Sollte die gemeinsame Verkehrspolitik auf mehr Liberalisierung setzen und staatliche Eingriffe in die internationalen Verkehrsströme abbauen? Oder sollte die gemeinsame Verkehrspolitik auf administrative Koordination setzen und Verkehrsströme durch kapazitative Beschränkungen wie prohibitive Tarife zielgerichtet auf die Verkehrsträger verteilen? Sollte zuerst liberalisiert oder zuerst harmonisiert werden? In welcher Reihenfolge sollten die drei Hauptgebiete der EWG-Verkehrspolitik – Kapazitäts- (d.h. Marktzugangsregeln für Anbieter von Verkehrsdiestleistungen), Tarif- (d.h. staatliche Eingriffe bei der Preisbildung auf den Transportmärkten) und Wettbewerbspolitik (z.B. Eingriffe in Kooperations- und Konzentrationsprozesse) – angegangen werden? Plädierten Deutschland und Frankreich zunächst für eine (vorsichtige) Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, u.a. zum Schutz ihrer defizitären Eisenbahnen, so forderten die Niederlande eine rasche Liberalisierung und die Öffnung der nationalen Verkehrsmärkte. Dies, so das niederländische Argument, würde zwangsläufig in eine Angleichung der Wettbewerbsbedingungen münden.

Durch die Denkschrift gewann das Thema der Gültigkeit des EWG-Vertrags in Abgrenzung zur Mannheimer Rheinschifffahrtsakte stark an Brisanz, welches weiterhin ungeklärt im Raum stand. So erkannte der Artikel 234 des EWG-Vertrags zwar die Mannheimer Akte ausdrücklich an, er schuf aber die Möglichkeit, Übereinkünfte

- 
11. Vierter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.152-158.
  12. R. WILLEKE, *Möglichkeiten und Grenzen einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften*, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaften*, 1(1976), S.63-77.
  13. C. HENRICH-FRANKE, *Europäische Verkehrsintegration im 19. und 20. Jahrhundert*, in: ders., C. NEUTSCH, G. THIEMEYER (Hrsg.), *Internationalismus und Europäische Integration im Vergleich. Fallstudien zu Währungen, Landwirtschaft, Verkehrs- und Nachrichtenwesen*, Nomos, Baden-Baden, 2007, S.133-176.
  14. PAB, B57-254, Synoptische Übersicht über die im Rat geäußerten nationalen Positionen.

zu revidieren, deren Inhalte mit dem Gemeinsamen Markt kollidierten.<sup>15</sup> Es blieb umstritten, ob die Bestimmungen der Mannheimer Akte eine kapazitätspolitische Beschränkung, behördliche Eingriffe in die Preisbildung im grenzüberschreitenden Rheinschifffahrtsverkehr oder eine Anlastung der Wegekosten in Form von Abgaben überhaupt zuließ. Obgleich der Rat der Kommission im Zuge der Diskussion der Denkschrift mehr neue Fragen aufgeworfen als bestehende beantwortet hatte, beauftragte er auf seiner Tagung vom 27. Februar 1962 die Kommission damit, ihm bis zum 25. Mai 1962 ein Aktionsprogramm zur Verkehrspolitik vorzulegen.<sup>16</sup> Überhaupt waren die Verhandlungen im Rat von einer auffallenden Passivität geprägt. Niemand meldete einen ernsthaften Bedarf an einer EWG-Verkehrspolitik an.

Nachdem die Diskussion über die Denkschrift keine wirkliche inhaltliche Annäherung der Positionen im Rat gebracht hatte, hielt die Kommission an ihrem marktwirtschaftlichen Ansatz fest. Sie formulierte die in der Denkschrift skizzierten Ziele, Grundsätze und Durchführungsbestimmungen in ihrem Aktionsprogramm vom 23. Mai 1962 in etwas konkretere Vorschläge für Maßnahmen und Rechtsvorschriften um, ohne dabei das eher theoretisch-konzeptionelle Niveau zu verlassen. Nichtsdestotrotz bemühte sich die Kommission, im Aktionsprogramm ein pragmatisches Vorgehen aus parallelen Liberalisierungs- und Harmonisierungsmaßnahmen vorzuschlagen. Die drei Hauptgebiete der Verkehrspolitik – Kapazitäts-, Tarif- und Wettbewerbspolitik – sollten gleichzeitig, aber vorsichtig angegangen werden, um einen „harmonischen Übergang von den nationalen Systemen zu einer Verkehrswirtschaft der Gemeinschaft“<sup>17</sup> zu ermöglichen. Das Aktionsprogramm schlug beispielsweise anstelle einer kompletten Liberalisierung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs vor, bilaterale Kontingente durch Gemeinschaftskontingente zu ersetzen, um so eine effektive Anpassung an die Entwicklung des Gemeinsamen Markts vornehmen zu können. In tarifpolitischer Hinsicht empfahl das Aktionsprogramm Margentarife, d.h. Tarife, die zwischen einer festen Ober- und Untergrenze frei gewählt werden konnten, als Kompromiss zwischen Systemen der freien Preisbildung und der Festpreise. Wie genau etwa die Margentarife ausgestaltet werden sollten, darüber schwieg das Aktionsprogramm. Schließlich plante man, die Wettbewerbsbedingungen durch eine gleichmäßige Anlastung von Wegekosten, durch eine Harmonisierung der fiskalischen Belastungen sowie durch einen Abbau der gemeinwirtschaftlichen Verpflichtungen zu erreichen.<sup>18</sup> Das Aktionsprogramm enthielt sogar einen Zeitplan, der umfangreiche Maßnahmen schon in den Jahren 1963 und 1964 anstrebte. Nichtsdestotrotz blieben die inhaltlichen Ziele sehr ambitioniert.

Der Rat und seine untergeordneten Gremien diskutierten das Aktionsprogramm auf mehreren sehr isolierten Sitzungen im Herbst/Winter 1962/63, bevor die Kommission im März 1963 formell um konkrete Verordnungsvorschläge gebeten wurde.

15. M. SENGPIEL, *Das Recht der Freiheit der Schiffahrt auf Rhein und Donau*, Binnenschifffahrtsverlag, Duisburg, 1998, S.158-179.
16. BARCH, B108/10158, Bericht des Bundesverkehrsministeriums über die Sitzung des Rats vom 27.02.1962.
17. Sechster Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.192.
18. Ibid., S.188-195.

Im Kern drehte sich die Diskussion des Aktionsprogramms um die Frage der Synchronität von Kapazitäts- und Tarifpolitik sowie der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen. Es galt einen konkreten Zeitplan für verkehrspolitische Maßnahmen zu erarbeiten, der kein Mitgliedsland längerfristig zu Lasten eines anderen begünstigte. Insbesondere das deutsche und das französische Verkehrsministerium fürchteten um die Synchronität der Maßnahmen, da im Aktionsprogramm die entscheidenden Schritte zur Angleichung der Wettbewerbsbedingungen wie die Anlastung der Wegekosten oder die Angleichung der Treibstoffsteuer erst für die Jahre 1968 und 1970 vorgesehen waren, während die Liberalisierung der Kapazitätspolitik bereits 1964 weitgehend abgeschlossen sein sollte. Da in beiden Staaten die Verkehrsmärkte durch direkte und indirekte staatliche Eingriffe hoch reguliert und den Eisenbahnen umfangreiche gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen aufgebürdet worden waren, bestand hier die größte Notwendigkeit einer Angleichung der Wettbewerbsbedingungen. Andernfalls drohten erhebliche Wettbewerbsnachteile für die Verkehrsdienstleister aus Deutschland und Frankreich. Hätten etwa deutsche und französische Straßenverkehrsunternehmer zwischen 1964 und 1968 auf geöffneten Märkten mit niederländischen Unternehmen konkurriert müssen, dann hätte ihnen ein Verdrängungswettkampf zu ihren Ungunsten gedroht. So kündigten beide Verkehrsminister im Rat auch an, verkehrspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft nur dann zuzustimmen, wenn die Synchronität von Kapazitäts-, Tarif- und Wettbewerbspolitik gewahrt bliebe. Als Alternative schlug man eine Ausgleichsabgabe vor, mit der im Falle einer verzögerten Angleichung der Wettbewerbsbedingungen, die Folgen vorübergehender Wettbewerbsverzerrungen abgemildert werden könnten.<sup>19</sup>

Die französisch-deutsche Allianz entsprach in dieser frühen Phase der EWG-Verkehrspolitik sehr genau der taktischen Marschrichtung im Bundesverkehrsministerium. Angesichts des drohenden Wegfalls des Vetorechts zum 1. Januar 1967 wollte man jede Isolation im Rat durch Kompromissbereitschaft vermeiden. In Koalition mit Frankreich plante man, auf konkrete Regelungen hinzuarbeiten, denn

„der Beitritt Großbritanniens und anderer liberalisierungsfreudig eingestellter Länder wird die Lage Deutschlands und Frankreichs verschlechtern und wahrscheinlich auch ihr Gewicht bei Abstimmungen mindern. Die Bundesrepublik befindet sich damit in einer Zwangslage. Baldmöglichen Regelungen mit gewissen Zugeständnissen ist aber der Vorzug vor langen Kämpfen mit schließlich erzwungenem weitergehenden Nachgeben unter dem Druck einer vergrößerten EWG zu geben“.<sup>20</sup>

In den Niederlanden stieß das Aktionsprogramm mehrheitlich auf positive Reaktionen, die Regierung gab aber zu bedenken, dass der Verkehr gegenüber anderen Wirtschaftsbereichen in Rückstand sei. Die Kommission wurde deshalb aufgefordert, umgehend die Liberalisierung des Marktzugangs voranzutreiben. Die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen, so das Argument, würde dann automatisch folgen. Gleichzeitig forderten die niederländischen Vertreter einhellig die Preisgabe der

- 
19. BARCH, B108/31157, Protokoll der Ratssitzung vom 25. Januar 1963.
  20. BARCH, B108/10122, Vorbereitende Unterlagen des Bundesverkehrsministers Seeböhm für die Ratssitzung am 29./30. Oktober 1962.

absoluten Gleichbehandlung der einzelnen Verkehrsträger, um deren „spezifischen Vorteile besser zum Ausdruck bringen zu können“.<sup>21</sup> Mit anderen Worten ausgedrückt, erwarteten die Niederländer, dass man der Binnenschifffahrt einen Sonderstatus einräumte und die Rheinschifffahrt von jeglicher tarifpolitischer Maßnahme – insbesondere von den geplanten Margentarifen – ausnahm. Aufgrund der immensen Bedeutung der Rheinschifffahrt für ihr Nationalprodukt, sah die niederländische Regierung lebenswichtige Bereiche ihrer Wirtschaft bedroht.

In den Ratssitzungen vertraten die niederländischen Delegierten in voller Ausnutzung ihres Vetorechts ihre Position sehr unnachgiebig. Auf diese verhandlungstaktische Vorgehensweise hatte sich die niederländische Regierung bereits früh verständigt. Man plante, eine kompromisslose Linie zu fahren, um für die Rheinschifffahrt entweder außerhalb der EWG befriedigende Lösungen zu finden oder um die anderen EWG-Mitglieder zum Einschwenken auf die niederländische Position zu bewegen. Die Furcht vor einer Überstimmung im Rat in der Frage der Rheinschifffahrt nach dem Wegfall des Vетос war in den Niederlanden so groß, dass man lieber auf die gemeinsame Verkehrspolitik verzichten wollte, wenn dafür die Rheinschifffahrt unberührt bliebe.<sup>22</sup> Eine von deutsch-französischer Seite angebotene Paketlösung einer Liberalisierung des Marktzugangs bei einem gleichzeitigen niederländischen Entgegenkommen in der Tarifpolitik oder alternativ hinsichtlich der erwähnten Ausgleichsabgabe wurde dennoch konsequent ausgeschlagen, denn – so erklärte der Staatssekretär des Verkehrsministeriums Eildert Geurt Stijkel im niederländischen Kabinett – „wir haben immer noch Zeit, bevor die Niederlande im EWG-Rat überstimmt werden können“.<sup>23</sup>

Die ohnehin kontrovers geführten Verhandlungen über die Verkehrspolitik wurden im Sommer und Herbst 1962 durch die Frage der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags überlagert, die nach dem Erlass der Verordnung 17 über die Kartellregeln der EWG aktuell geworden war.<sup>24</sup> Besonders die Generaldirektion für Wettbewerb drängte auf eine sofortige und uneingeschränkte Anwendung der Verordnung 17 auf den Verkehr, da sie auf den Verkehrsmärkten überdurchschnittlich viele monopolistische oder oligopolistische Marktstrukturen erkannte. Sie sah in der Angelegenheit den Lackmustest für die generelle Frage der Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrags auf den Verkehr. In diesem Zusammenhang spielte einmal mehr die von der Kommission geforderte Gleichbehandlung der Verkehrsträger eine entscheidende Rolle. Während die Kommission das ambitioniert-unrealistische Ziel gleicher Wettbewerbsregeln für alle Verkehrsträger inklusive der Luft- und Seeschifffahrt forderte, mahnten die Vertreter nationaler Verkehrsminis-

21. Nationaal Archief Den Haag [NAD], 2.03.01.2893, Bericht des niederländischen Verkehrsministeriums an das Außenministerium, 25.10.1962.
22. NAD, 2.21.096.5, Memorandum des niederländischen Außenministerium für das Koordinationskomitee für europäische Angelegenheiten, 19.03.1963.
23. Archief van Ministerie van Buitenlandse Zaken Den Haag [AMBZ], MBZ(55-64)-99-5657, Bericht der Kabinettssitzung, 01.03.1963.
24. S. HAMBLOCH, *Europäische Integration und Wettbewerbspolitik. Die Frühphase der EWG*, Nomos, Baden-Baden, 2009.

terien und Fachverbände die Berücksichtigung der Eigenarten der einzelnen Verkehrsträger an. Gleiche Regelungen für die kleinen Unternehmer der Binnenschiffahrt und die großen Eisenbahngesellschaften ergaben für sie keinen Sinn. Da die inhaltlichen Gräben im Herbst 1962 unüberwindbar blieben, verständigten sich die Verkehrsminister im November im Rat darauf, die Frage der Wettbewerbsregeln für den Verkehr bis zum 31. Dezember 1964 auszusetzen. In einer sehr symbolischen Art und Weise hielten die Verkehrsminister die entscheidende Tagung des EWG-Rates im Rahmen einer ECMT-Ministertagung ab, zu der man auch die Kommission geladen hatte. Man hoffte, bis dahin die gemeinsame Verkehrspolitik auf den Weg gebracht zu haben, um sich dann fundierter mit den Wettbewerbsregeln auseinanderzusetzen zu können.<sup>25</sup>

In der Diskussion über die Wettbewerbsregeln zeigte sich sehr deutlich eine grundlegende Differenz in der Herangehensweise an die Verkehrspolitik, die kontinuierlich in Kommunikationsschwierigkeiten zwischen der Kommission und den Mitgliedern im Rat resultierte. So pochte die Kommission permanent auf eine exakte Auslegung des EWG-Vertrags. Wiederholt rief sie ihren juristischen Dienst zur Klärung an, was in Verkehrskreisen Irritation und Ablehnung hervorrief. So notierte etwa der Leiter der Abteilung A im Bundesverkehrsministerium Wilhelm Ter-Nedden sehr gereizt, dass „wir nur ein einfaches aber bestimmtes Zeichen wollten, [...]. Jetzt müssen wir jedoch den gesamten Urtext lesen, da es hierbei auf die Bedeutung jeden Wortes ankommt“.<sup>26</sup> In den traditionellen Verkehrsorganisationen verhandelte man kontroverse Positionen so lange, bis eine einvernehmliche Lösung gefunden war. Sofern dies nicht gelang, akzeptierte man das ebenfalls.

Die Diskussionen über das Aktionsprogramm und die Wettbewerbsregeln markierten auch eine Zäsur in der Wahrnehmung der Kommission durch die Sachverständigen. Sicherlich bestand weiterhin ein inhaltlicher Dissens in vielen Einzelfragen und die liberale Grundeinstellung der Kommission stieß in der Regel auf wenig Gegenliebe. Dennoch begannen sogar die härtesten Gegner, die Kommission als Akteur zu akzeptieren. Ressentiments bezüglich fehlender Expertise begannen allmählich zu schwinden. Stattdessen zollte man der Kommission im Bundesverkehrsministerium sogar in internen Besprechungen Anerkennung für die erbrachte Leistung. So schätzte man das Aktionsprogramm als

„eine beachtliche Leistung der Kommission. Es verdient Anerkennung wegen seiner umfassenden Gründlichkeit und seines Bemühens, einen brauchbaren Kompromiss der abweichenden Meinungen zu finden“.<sup>27</sup>

- 
25. G. AMBROSIUS, C. HENRICH-FRANKE, *Alte Pfade und neue Wege der Integration – das Beispiel der Infrastrukturen in Europa*, in: *Historische Sozialforschung*, 4(2007), S.275-304.
  26. BARCH, B108/13105, Schriftliche Anmerkung des Abteilungsleiter A im Bundesverkehrsministerium Ter-Nedden auf einem Bericht der Ständigen Vertretung über den Fortgang der Beratungen von Ausnahmetarifen, 20.12.1962.
  27. BARCH, B108/10158, Protokoll über die Referatsbesprechung vom 05.06.1962.

### *Die Verkehrspolitik der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister*

Dass die Kommission in den frühen Jahren der EWG in eine Konkurrenzsituation mit den bestehenden internationalen Verkehrsorganisationen geriet, kann am deutlichsten im Fall der ECMT nachvollzogen werden. Dabei hatte diese ursprünglich nicht an Konkurrenz mit der EWG gedacht. Im Gegenteil, in den Jahren 1958 bis 1961 lässt sich seitens der ECMT eher eine Tendenz zur Kooperation erkennen. Schon 1958 hoffte man, einen kontinuierlichen Dialog und feste Formen der Zusammenarbeit mit der Kommission installieren zu können.<sup>28</sup> Zu diesem Zeitpunkt war überhaupt nicht klar, in welche Richtung die Kommission ihre verkehrspolitischen Initiativen inhaltlich entwickeln würde. Überdies gingen die Verkehrsminister wie selbstverständlich davon aus, dass die Kommission sich in die traditionellen Formen der europäischen Verkehrszusammenarbeit einbringen würde.<sup>29</sup>

Mehrere Faktoren ließen das Verhältnis von EWG und ECMT dann im Verlauf der Jahre 1961 und 1962 in offene Konkurrenz umschlagen. Neben dem oben beschriebenen Misstrauen der Mehrheit der EWG-Verkehrsminister gegenüber der Kommission und ihrer marktwirtschaftlichen Ausrichtung stellte die ablehnende Haltung der Kommission zur angebotenen Zusammenarbeit eine entscheidende Ursache dar. Als Verkehrskommissar Lambert Schaus in einer Erklärung der Kommission über die Beziehungen zur ECMT<sup>30</sup> ankündigte, nicht auf die bestehenden Arbeitsgruppen der ECMT zurückgreifen zu wollen und stattdessen mit dem Gedanken spielte, eigene EWG-Ausschüsse einzusetzen zu wollen, werteten die Verkehrsministerien dies als Verstoß gegen die Gepflogenheiten der internationalen Zusammenarbeit.<sup>31</sup>

Das Verhältnis beider Organisationen trübte sich also schon spürbar ein, als die Kommission in ihrer Denkschrift erstmals eine inhaltliche Konzeption vorlegte. Diese weckte auch das Interesse der ECMT am Thema Verkehrspolitik. Bereits vor der EWG-Gründung hatte es dort implizit auf der Tagesordnung gestanden. Im Gegensatz zur EWG lag der inhaltliche Schwerpunkt seinerzeit jedoch nicht auf einer gemeinsamen, die nationalen Verkehrspolitiken überwölbenden Politik. Entsprechend der in der ECMT üblichen Handlungsweise, die nationale Souveränität zu achten und europäische Verkehrsmärkte als die Summe nationaler Märkte zu betrachten, hatte sich die Diskussion auf die Auswirkungen von grenzüberschreitenden Verkehrsströmen auf die nationalen Verkehrspolitiken konzentriert.

Im Mai 1961 setzte die Ministertagung schließlich eine Arbeitsgruppe zur Untersuchung der Verkehrspolitik ein. Offiziell wollte die Mehrheit der ECMT-Mitglieder nicht in Konkurrenz zur EWG treten, obwohl in einigen europäischen Verkehrsministerien genau dies beabsichtigt wurde. In Anbetracht der divergenten ver-

28. BARCH, B108/6178, Protokoll der ECMT-Ministertagung vom 10.04.1957.

29. BARCH, B108/6178, Protokoll der Sitzung des Ausschuss der Stellvertreter der ECMT, 01.04.1957.

30. BARCH, B108/31162, Protokoll der 83. Tagung des Ministerrats der EWG (Verkehrsfragen), 29.-30.10.1962.

31. Ebd.

kehrspolitischen Vorstellungen formulierte man eher bescheidene inhaltliche Ziele. In erster Linie sollten verkehrspolitische Gegensätze in Europa abgebaut werden, um langfristig Gegensätze zwischen EWG-Mitgliedern und Nichtmitgliedern zu minimieren.<sup>32</sup> Gleichwohl wurde die Konkurrenz mit der EWG schnell offensichtlich. So diskutierte die ECMT parallel zu den Gremien der EWG die gleichen Aspekte wie etwa den Zugang zu den Verkehrsmärkten, die preispolitische Ordnung des Marktes, die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen oder die Koordinierung der Investitionen.<sup>33</sup> Um dennoch eine deutliche Trennlinie zwischen der EWG und der ECMT zu ziehen, wählte man eine bewusste definitorische Differenzierung. Beschäftigte sich die EWG mit der ‚Gemeinsamen Verkehrspolitik‘ so ging es bei der ECMT um die ‚Allgemeine Verkehrspolitik‘. Freilich fiel dieser Differenzierung primär eine Alibifunktion zu. Aus den Berichten und Protokollen der Gremiensitzungen geht deutlich hervor, dass die nationalen Delegierten mit der terminologischen Differenzierung selber so ihre Probleme hatten.

Die Konkurrenz mit der EWG forcierten bemerkenswerterweise primär die EWG-Verkehrsminister. Ihnen ging es darum, der Kommission den Wind aus den Segeln zu nehmen und traditionelle Gestaltungsmacht in internationalen Verkehrsfragen zu verteidigen. Mit Ausnahme der Niederländer stellte die ECMT für die anderen Verkehrsministerien einen Schutz vor dem marktliberalen Ansatz und die Wahrung des Grundsatzes der nationalen Autonomie dar. Ganz in der Tradition der etablierten internationalen Organisationen stand der Verkehr im Mittelpunkt, dessen Bedeutung in keinem Fall auf eine bloß instrumentelle Aufgabe im Hinblick auf den Gemeinsamen Markt reduziert werden durfte. Zudem versprach die ECMT allein aufgrund ihrer geografischen Ausweitung eine effektivere Realisierung von Größenvorteilen. Beispielsweise erschien die gesamteuropäische Planung transeuropäischer Verkehrsnets wie etwa den Europastraßen sinnvoller als eine auf die sechs EWG-Staaten begrenzte Netzplanung. Aus diesem Grund ergänzten sich auch die Motive von Komplementarität und Konkurrenz. Sogar das niederländische Verkehrsministerium unterstützte die Bemühungen der ECMT, hoffte man dort doch, weitere Verkehrsmärkte außerhalb der EWG einfacher erschließen zu können. Daneben bot die ECMT eine wirkliche Alternative für den Fall, dass es in der EWG nicht gelang, der Rheinschifffahrt einen Sonderstatus zukommen zu lassen.

Hinter den Bemühungen der ECMT stand als zweiter Hauptmotor die Regierung Großbritanniens. Sie kalkulierte 1961 mit einem schnellstmöglichen Beitritt zur EWG und hoffte, über eine Verkehrspolitik der ECMT indirekt Einfluss auf die EWG-Verkehrspolitik ausüben zu können. Dies war umso bedeutsamer, als die britische verkehrspolitische Konzeption im Wesentlichen dem liberalen Ansatz der Niederländer entsprach, der im EWG-Rat eine klare Minderheitenposition einnahm. Dementsprechend koordinierten das niederländische und das britische Verkehrsministerium ihre Vorgehensweisen in der ECMT und der EWG auf höchster politischer Ebene sehr intensiv. Den Verantwortlichen im britischen Verkehrsministerium ging

32. BARCH, B121/3247, Bericht über die Sitzung des ECMT-Ministerrats vom 29.-30.05.1962.  
33. BARCH, B121/3247, Protokoll der Sitzung des ECMT-Ministerrats, 29.-30.05.1962.

es im Rahmen der ECMT insbesondere darum zu zeigen, dass die Prinzipien der Marktwirtschaft der richtige Weg zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik war. Man betrachtete sich selber teilweise sogar als eine Art Verbündeter der EWG-Kommission.<sup>34</sup>

### ***Zwischenfazit***

Die ersten fünf Jahre der EWG, die Walter Hallstein als „die besten Jahre der Gemeinschaft“<sup>35</sup> bezeichnete, waren im Verkehrsbereich damit vertan worden, konzeptionelle Debatten zu führen. Wenngleich noch kein Ansatz zur EWG-Verkehrspolitik scheitern konnte, da die Kommission noch keinerlei konkreten Verordnungsvorschlag vorlegte, so sind dennoch die fundamentalen Schwierigkeiten bei der Formulierung der EWG-Verkehrspolitik offenbar geworden. Wenn Hallstein die frühen Erfolge der EWG in anderen Politikbereichen damit erklärt, dass „die Gegner zum Teil noch nicht begriffen hatten, was in Europa wirklich vorging“,<sup>36</sup> so trifft dies sicherlich nicht für den Verkehr zu.

Eine Vielzahl von Ursachen wirkte sich in der Konzeptionsphase der EWG-Verkehrspolitik negativ auf die verkehrspolitische Diskussion aus. In keinem anderen Politikfeld sah sich die EWG-Kommission mit einer derartigen Konkurrenz durch internationale Organisationen und derart festgefügten personellen Netzwerken der Akteure konfrontiert, in das es ihr schwer fiel, sich zu integrieren. Ressentiments standen einer produktiven Zusammenarbeit oft im Wege. Galten die Mitglieder der Kommission in den Augen der Fachministerien als Laien, so wurden die Verkehrsministerien umgekehrt als unfähig bewertet, die Grundprobleme des europäischen Verkehrs effektiv zu bekämpfen. Verteidigte die Kommission ihr Initiativmonopol, so verlagerten die Ministerien einen Teil der verkehrspolitischen Diskussionen in die ECMT. Überhaupt vollzog sich die Verkehrspolitik sehr isoliert und außerhalb des Fokus nationaler Regierungen.

In inhaltlicher Hinsicht versuchte die Kommission die Vorgaben des EWG-Vertrags in ein verkehrspolitisches Konzept zu gießen, wobei sie sich für einen sehr ambitionierten, aber in anbetracht der bestehenden Differenzen eher unrealistischen, liberalen Zugriff zur Verkehrspolitik entschied. Solange noch keine konkreten Verordnungsentwürfe vorlagen, von denen eine bindende Wirkung ausgegangen wäre, scheut die Ratsmitglieder jedoch davor zurück, inhaltliche Zugeständnisse zu machen oder zielgerichtet über die konkurrierenden verkehrspolitischen Konzepte zu streiten. Der Rat zog sich stattdessen aus seiner Kompromissverantwortung zurück und verwies strittige Punkte an die Kommission. Ohnehin bewegten sich die Vor-

34. National Archives London [NA], Report to Treasury of a Special Group of the Ministry of Transport on the ECMT Transport Policy, 30.08.1961.

35. W. HALLSTEIN, op.cit., S.220.

36. Ibid.

schläge noch auf einem eher theoretisch-konzeptionellen Niveau, so dass die inhaltlichen Konflikte moderat blieben. Ein echtes Interesse an einer EWG-Verkehrspolitik bestand im Rat ohnehin nicht.

## II. Die Phase konkreter Verordnungsentwürfe (1963-1967)

### *Die Verhandlungen der EWG*

Mit der formellen Aufforderung des Rats an die Kommission, konkrete Verordnungsentwürfe vorzulegen, begannen am 8. März 1963 die eigentlichen verkehrspolitischen Rechtsetzungsbemühungen der EWG. Zu einem Zeitpunkt als die gemeinsame Agrarpolitik bereits deutliche Konturen angenommen hatte, waren die Programmdiskussionen im Bereich des Verkehrs endlich abgeschlossen. Wie schon nach der Erörterung der Denkschrift war die Kommission erneut vor die schwierige Aufgabe gestellt worden, einem uneinigen Rat ein verkehrspolitisches Konzept vorzulegen. Trotz der offensichtlichen Schwierigkeiten präsentierte sie am 21. Mai 1963 erstmals ein Paket aus drei Verordnungsvorschlägen, von denen sie überzeugt war, einen ersten Schritt in Richtung einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu tätigen. Dieses sah vor:<sup>37</sup>

- die Einführung eines Margentarifsystems für alle drei Binnenverkehrsträger;
- die Festsetzung eines Gemeinschaftskontingents für den innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehr;
- die Harmonisierung bestimmter Vorschriften, die sich auf den Wettbewerb im Verkehrswesen auswirken.

Die Kommission hatte die eigenen Erwartungen an die gemeinsame Verkehrspolitik zwar deutlich zurückgeschraubt, dennoch überstiegen die formulierten Ziele wohl bei weitem das objektiv Erreichbare. Überdies verblieben die einzelnen Vorschläge weiterhin auf einem eher theoretisch-konzeptionellen Niveau.

Mit der Vorlage dreier scharf voneinander getrennter Verordnungsentwürfe führte die Kommission eine Trennung der Tarif-, Kapazitäts- und Harmonisierungspolitik ein, welche die Interdependenzen dieser Politiken in den Hintergrund treten ließ. Paketverhandlungen zwischen diesen Politiken sollten fortan kaum mehr möglich sein und wurden von der Kommission gezielt vermieden. Was der Kommission kurzfristig durchaus als geeignete Taktik erschien, um die Komplexität der verkehrspolitischen Diskussion zu reduzieren, sollte langfristig negative Folgen haben.

Im Sommer 1964 geriet die Diskussion über die Verordnungsvorschläge immer mehr in eine Sackgasse, da der Vorschlag zur Einführung von Margentarifen für alle drei Binnenverkehrsträger massive Kontroversen hervorrief. Die niederländischen

37. Siebenter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.215.

Vertreter blockierten unter Ausnutzung ihres Vetos jegliche Entscheidung im Rat, da sie die Binnenschifffahrt aus der gemeinsamen Tarifpolitik ausgenommen sehen wollten. Überdies machte man seine rechtlichen Zweifel an der Zulässigkeit einer EWG-Tarifpolitik für den Rhein deutlich. Immerhin garantierte die Mannheimer Rheinschifffahrtsakte die Freiheit auf dem gesamten Rhein und es war weiterhin unklar, ob der EWG-Vertrag überhaupt auf den Rhein angewendet werden durfte. Lediglich für den Straßengüterverkehr wollten sich die Niederländer auf ein Paket aus Margentarifen und Gemeinschaftskontingenten einlassen, welches primär die eigenen Interessen auf dem deutschen Verkehrsmarkt befriedigen sollte.

Die Margentarife lösten eine Kettenreaktion aus, denn ohne tarifpolitische Beschlüsse konnte die Synchronität der Maßnahmen nicht eingehalten werden. Im selben Maße wie die Niederländer die tarifpolitischen Vorschläge ablehnten, stellten sich andere Mitgliedsstaaten, allen voran die Bundesrepublik, bei den kapazitätspolitischen Vorschlägen quer. Die starke Trennung der Verordnungsvorschläge erschwerte das Schnüren von Paketlösung zusätzlich. Das bereits zwei Jahre zuvor erstmals unterbreitete deutsch-französische Angebot über einen Kompromiss aus Tarif- und Kapazitätspolitik, der von allen anderen EWG-Mitgliedern getragen wurde, lehnte das niederländische Verkehrsministerium weiterhin konsequent ab. Jeglicher Fortschritt in der gemeinsamen Verkehrspolitik war blockiert. Sogar die Anwendung der Wettbewerbsregeln und der Kartellverordnung 17, die ursprünglich bis zum 31. Dezember 1964 hätte geklärt sein sollen, musste ein weiteres Mal um zwei Jahre vertagt werden.

Im Verlauf des Frühjahrs 1965 gelang es dann, in mehreren Schritten Kompromisslösungen auszuhandeln, die am 22. Juni 1965 in der vom Rat verabschiedeten ‚Übereinkunft über die Organisation des Verkehrsmarkts‘ gipfelten. Dass es überhaupt gelungen war, Fortschritte zu erzielen, ist darauf zurückzuführen, dass die französische Ratspräsidentschaft den Verkehr aus seiner Isolation herausholte, die Kompromissverantwortung des Rats übernahm und darüber hinaus der drohende Wegfall des Vetos zum 1. Januar 1967 die Kompromissbereitschaft aller Ratsmitglieder spürbar erhöhte. Immerhin hatte die Angst vor einer möglichen Überstimming mit qualifizierter Mehrheit im Rat nach Wegfall des Vetos seit Jahren die verkehrspolitischen Taktiken mitbestimmt.<sup>38</sup>

Zwei Gründe hatten die französische Regierung dazu bewogen, ihre Ratspräsidentschaft zu nutzen, um eine verkehrspolitische Initiative zu starten. Inhaltliche Fortschritte auf dem Weg zur gemeinsamen Verkehrspolitik waren dabei eher sekundär. (1) In der generellen integrationspolitischen Debatte über die zukünftige Entwicklung der EWG spitzte sich der „low-level guerrilla war [...] between France and the Commission“<sup>39</sup> um die Stärkung supranationaler oder intergouvernementaler Elemente immer mehr zu. Wenn Frankreich vor diesem Hintergrund die festgeha-

38. NAD, 2.21.096.5, Protokoll der Sitzung des Koordinationskomitees für europäische Angelegenheiten, 19.02.1963.

39. P. LUDLOW, *The European Community and the Crises of the 1960s. Negotiating the Gaullist challenge*, Routledge, London, 2006, S.59.

rene Verkehrspolitik aus ihrer inneren Blockade befreien konnte, so würde dies zweifellos die Kommission schwächen. Verkehrskommissar Schaus wurde in der französischen Rhetorik deshalb immer deutlicher als „Bremser in der Verkehrspolitik“ an den Pranger gestellt.<sup>40</sup> (2) Die gemeinsame Agrarpolitik geriet trotz des Kompromisses vom Dezember 1964 über die Marktordnung für Getreide zunehmend in eine Krise, da die Frage der Agrarfinanzierung die Gemeinschaft immer weiter spaltete.<sup>41</sup> Spätestens nach den Vorschlägen der EWG-Kommission vom 31. März 1965 standen sich die Niederlande und Frankreich diametral gegenüber.<sup>42</sup> Ein französisches Entgegenkommen in der für die Niederländer bedeutsamen Verkehrspolitik musste auch ein Entgegenkommen in der Agrarpolitik zur Folge haben. Ohnehin war aus der französischen Perspektive ein Entgegenkommen auch für das generelle integrationspolitische Klima zwischen beiden Staaten angebracht, hatten die Niederländer doch seit den Fouchet-Plänen alle französischen Versuche torpediert, die EWG nach den Vorstellungen Charles De Gaulles zu transformieren.

Bereits in den ersten Tagen der Ratspräsidentschaft begann man von französischer Seite durch ein koordiniertes Vorgehen des Außen- und Verkehrsministeriums in bilaterale Gespräche mit den Niederlanden einzutreten. Die Ratspräsidentschaft konzentrierte die Bemühungen zunächst auf die Niederlande, denn für eine Zustimmung aller EWG-Staaten zu einem tarifpolitischen Vorschlag der französischen Regierung war ein positives Signal aus den Niederlanden unabdingbar. Den inhaltlichen Schlüssel zum verkehrspolitischen Kompromiss sahen die Franzosen dabei in einem Referenzmargentarifsystem für die gesamte Binnenschifffahrt. Diese Konzeption ging von freier Preisbildung aus, verlangte aber eine Publizität der Preise, sobald diese eine Marge von 15 % um einen indikativen Tarif herum überschreiten würden. Alle anderen Punkte, in denen vor der Ratssitzung vom 10. Dezember 1964 in der Gruppe Verkehr noch Verhandlungsbedarf gesehen worden war, hoffte man auf französischer Seite zügig lösen zu können, sobald es gelingen würde, eine Einigkeit über das Referenzmargensystem zu erzielen.

In mehreren bilateralen Gesprächen zwischen Vertretern des französischen und des niederländischen Verkehrsministeriums gelang es, eine Zustimmung der Niederländer zum französischen Vorschlag zu erhalten. Wenngleich in den Niederlanden weiterhin Verhandlungsbedarf gesehen wurde, sprachen doch viele Gründe dafür, vom grundsätzlichen Veto abzurücken. Erstens wurde im Frühjahr 1965 die Furcht vor negativen Konsequenzen einer qualifizierten Mehrheitsentscheidung über die Verkehrspolitik immer größer. Zweitens kam das französische Angebot der verkehrspolitischen Konzeption der Niederländer weit entgegen. Es sah sowohl die Son-

- 
40. AMBZ, MBZ(65-74)-996-3171, Telex des niederländischen Botschafters in Paris, Benting, an das Außenministerium, 29.01.1965.
  41. P. BAJON, *Die Krise des leeren Stuhls 1965/66. Ursachen, Verlauf und Folgen*, in: M. GEHLER (Hrsg.), *Vom gemeinsamen Markt zur europäischen Unionsbildung. 50 Jahre Römische Verträge 1957-2007*, Böhlau, Wien, 2009, S.371-392.
  42. W. WOYKE, *Erfolg durch Integration. Die Europapolitik der Benelux-Staaten von 1947 bis 1969*, Brockmeyer, Bochum, 1985, S.240.

derbehandlung der Rheinschifffahrt als auch den Anfang eines grundsätzlichen Liberalisierungsprozesses bei den anderen Binnenverkehrsträgern vor.<sup>43</sup>

Als sich die französische Ratspräsidentschaft im April und Mai 1965 dem Ende näherte, trieb die französische Regierung ihre Initiative auf allen Ebenen konsequent voran. In bilateralen Gesprächen versicherte man sich der Verhandlungsbereitschaft der anderen Mitgliedsstaaten und legte dann in der Fachgruppe Verkehr des Ausschusses der Ständigen Vertreter formell einen entsprechenden Vorschlag vor. Ein besonderes Gewicht wurde der deutschen Zustimmung zur Sonderbehandlung der Rheinschifffahrt beigemessen, da die deutsch-niederländischen Gegensätze bis dato eines der Haupthindernisse auf dem Weg zur gemeinsamen Verkehrspolitik dargestellt hatte. Schließlich erhielt die Ratspräsidentschaft auch von deutscher Seite die Zustimmung, da man in einem konsistenten verkehrspolitischen Grundsatzprogramm eine Absicherung vor unerwünschten Entscheidungen sah, die später mit qualifizierter Mehrheit im Rat gegen deutsche Interessen beschlossen werden konnten.

Einen ersten Schritt unternahm der Rat in seiner Sitzung am 13. Mai 1965. Er akzeptierte den Vorschlag der Kommission über die Harmonisierung gewisser Wettbewerbsbedingungen und beschloss begrenzte Gemeinschaftskontingente im grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr. Gleichwohl stand die Inkrafttretung dieser Beschlüsse unter dem Vorbehalt der Wahrung der Synchronität der Maßnahmen. Am 22. Juni 1965 war es mit der ‚Übereinkunft über die Organisation des Verkehrsmärkts‘ dann erstmals gelungen, eine Paketlösung zwischen den unterschiedlichen Interessen auszuhandeln. Das Kernproblem der Margentarife war im Grundsatz gelöst und die erforderliche Synchronität der Maßnahmen im Rahmen eines klaren Zeitplans aus drei Stufen hergestellt. Der eigentliche Durchbruch bestand aber in der Einigung über die Ausgestaltung und Anwendung der Margentarife, die von der Kommission noch formell in einen Vorschlag an den Rat gefasst werden musste. Der niederländischen Forderung nach einer stärkeren Nuancierung der Verkehrspolitik kamen die Ratsmitglieder weit entgegen, indem sie für die einzelnen Verkehrsträger spezifische Varianten von Margentarifen wählten. Den Schlüssel zum Erfolg stellte die Umwandlung der Margentarife in (unverbindliche) Referenzmargentarife für die Binnenschifffahrt dar. Im Gegenzug sollten bei den anderen Verkehrsträgern individuelle Tarifabschlüsse in Form von Sondervereinbarungen auch außerhalb der Margen möglich sein, diese unterlagen aber der Veröffentlichungspflicht. Es war beabsichtigt, sämtliche Tarife einer registrierenden Tarifaufsichtsbehörde, bestehend aus Regierungssachverständigen, mitteilen zu lassen.<sup>44</sup> In einem mehrstufigen Prozess sollten die Margentarife je nach Verkehrsträger erst für den grenzüberschreitenden und dann auch für den innerstaatlichen Verkehr in Kraft treten. Letztlich erhielten die Mitgliedsstaaten sogar das Recht zugesichert, bei erheblichen Störungen der ge-

43. AMBZ, MBZ(65-74)-996-3171, Telex des niederländischen Botschafters in Brüssel, Spierenburg, an das Außenministerium, 27.04.1965.  
 44. BARCH, B108/10225, Bericht des Beratenden Sachverständigenausschusses, 18.08.1965.

samtwirtschaftlichen Entwicklung intervenieren zu dürfen. Die Mitgliedsstaaten versuchten so, sich alle Optionen offen zu halten.<sup>45</sup>

Der Zeitplan sah vor: (1) In der ersten Stufe sollten binnen drei Jahren nach Inkrafttreten der Übereinkunft kapazitätspolitische Angleichungen sowie weitere Maßnahmen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und eine Lösung des Wegekostenproblems vorgenommen werden. Zudem sollte die weiterhin ungeklärte Frage der Anwendung der Wettbewerbsregeln durch die Verabschiedung einer speziellen Verkehrskartellverordnung zum Abschluss gebracht werden. (2) In der zweiten Stufe plante man bis 1972 durch weitere Harmonisierungs- und Liberalisierungsmaßnahmen ein finanzielles Gleichgewicht der defizitären Eisenbahnen unter Berücksichtigung der Normalisierung der Konten und der Lösung des Problems staatlicher Eingriffe herzustellen. (3) Konkrete Maßnahmen für die abschließende dritte Stufe wurden nicht festgelegt, um erst Kenntnisse über die weitere verkehrspolitische Entwicklung sammeln zu können.

Die inhaltliche Reichweite der gefundenen Kompromisslösungen blieb – besonders im Gegensatz zu den ambitionierten Zielen der Kommission – indes gering. In gewisser Weise stellte die Übereinkunft eine Vertagung der schwierigen Detailprobleme dar. So war es zwar gelungen, die Synchronität der Maßnahmen wieder herzustellen, die konkreten Inhalte standen aber bei weitem nicht fest. Um die Übereinkunft des Rats bezüglich der Organisation des Verkehrsmärkte wirklich umsetzen zu können, bedurfte es noch eines erheblichen gegenseitigen Entgegenkommens der Mitgliedsländer.

Auf französischer Seite wurde die Übereinkunft als Erfolg der eigenen Verhandlungsführung und als ein klarer Sieg intergouvernementalistischer Politik über den Supranationalismus gefeiert. So verkündete der französische Verkehrsminister Marc Jacquet vor der französischen Nationalversammlung großmundig, dass „dank französischer Vorschläge, die ‚à la francaise‘ ausgehandelt wurden, ein Ergebnis“ erzielt werden konnte. Als er obendrein fragte, „wer dann noch mit gutem Gewissen behaupten könnte, dass wir darüber belehrt werden müssen, wie Europa aufgebaut werden muss“,<sup>46</sup> provozierte er freilich die Kommission.

Nur eine Woche nachdem die gemeinsame Verkehrspolitik erste konkrete Züge angenommen hatte, legte die ‚Krise des leeren Stuhls‘ die Arbeit der Gemeinschaft in weiten Bereichen lahm.<sup>47</sup> Als der Luxemburger Kompromiss dann im Januar 1966 die Handlungsfähigkeit der Gemeinschaft wieder herstellte, hatte dies weitreichende Konsequenzen sowohl für die EWG im Allgemeinen als auch für die Verkehrspolitik

- 
45. W. RÖCK, *Die Regulierung des Wettbewerbs auf den EWG-Verkehrsmärkten*, in: H. SEIDENFUS (Hrsg.), *Stand und Möglichkeiten einer gemeinsamen EWG-Verkehrspolitik*, Vandenhoeck & Ruprecht, Göttingen, 1971, S.279-379.
  46. Zitiert nach: Europäisches Parlament, Sitzungsdokumente, Sitzungsperiode 1965/66, Bericht im Namen des Verkehrsausschuss über das vom Rat am 22. Juni 1965 angenommene System der Organisation des Verkehrsmarktes und über die Vorschläge der EWG-Kommission vom 27. Oktober 1965 zur Einführung eines Margentarifsystems, Berichterstatter: Posthumus, 17.01.1966, Doc. 115, S.3.
  47. P. LUDLOW, op.cit.

im Speziellen. Immerhin konnte auch der Verkehr ein „sehr bedeutsames“<sup>48</sup> nationales Interesse darstellen, das ein Veto im Rat im Sinne des Luxemburger Kompromisses ermöglichte. Der Luxemburger Kompromiss schuf so eine neue verkehrspolitische Realität – insbesondere in den Niederlanden.<sup>49</sup>

Trotz der politischen Krise hatte sich die Kommission noch im Juni 1965 elanvoll an die Ausarbeitung einer revidierten Fassung der Margentarifordnung begeben. Es ging der Kommission dabei – über den engeren Bereich der Margentarifverordnung heraus – um übergeordnete integrationspolitische Ziele. Die Kommission plante ein klares Signal in Richtung Frankreich zu senden, dass man einer Stärkung des Prinzips der Intergouvernementalität innerhalb der EWG, wie es de Gaulle vorschwebte, entgegentreten werde. Auch bei der Kommission war der Verkehr aus seiner Isolation herausgetreten und zu einem bedeutenden integrationspolitischen Thema gemacht worden. Ausdrücklich wies der am 27. Oktober 1965 von der Kommission vorgelegte „Verordnungsentwurf über die Einführung eines Margentarifsystems im Güterverkehr der Eisenbahnen, des Straßenverkehrs und der Binnenschifffahrt“ an mehreren Stellen darauf hin, dass die späteren Durchführungsbestimmungen nur noch mit qualifizierter Mehrheit zu verabschieden seien.

In einigen Punkten rückte die Kommission im Verordnungsentwurf vom Ratskompromiss ab und nahm eigenständig substanzielle Änderungen vor. Freilich wurden die darin vertagten Detailfragen in gewohnt ambitionierter Weise beantwortet. Dieses Vorgehen legitimierte sie mit ihrem Initiativmonopol. So formulierte die Kommission Bedingungen bezüglich der Kostendeckung von Verkehrsdiestleistungen, verschärfe die Vorschriften bei der Preisbildung und schuf administrative Eingriffsmöglichkeiten (der Kommission) in Form zeitlich begrenzter fester Margentarife, um den Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung zu unterbinden. Von weitreichender Bedeutung war das Versäumnis der Kommission, die Synchronität der Maßnahmen explizit festzuschreiben. Sie schnürte das Paket des Rats wieder auf und schuf so die Möglichkeit, mit der Margentarifverordnung eine isolierte tarifpolitische Maßnahme vornehmen zu können. Freilich öffnete sie damit erneut ein Einfallstor für die Kritik der Mitgliedsstaaten. Den Gefahren einer solchen Vorgehensweise waren sich die Kommissionsmitglieder durchaus bewusst, andererseits kalkulierte man damit, dass eine erfolgreiche Verabschiedung der Margentarifverordnung den politischen Druck auf die Mitgliedsstaaten erhöhen würde, das gesamte verkehrspolitische Programm zügig umzusetzen. Nichtsdestotrotz muss dieses Vorgehen der Kommission als naiv bezeichnet werden, hätte ihr doch eigentlich klar sein müssen, dass die Mitglieder im Rat die Änderungen nicht tragen würden. Dafür war das allgemeine Interesse an einer gemeinsamen Verkehrspolitik einfach zu niedrig.

- 
48. Der genaue Wortlaut des Luxemburger Kompromisses findet sich abgedruckt bei: G. BRUNN, *Die Europäische Einigung von 1945 bis heute*, Philipp Reclam Jun., Bonn, 2004, S.370f.
  49. AMBZ, MBZ(65-74)-996-3174, Bericht über ein Treffen des Direktors für Internationale Verkehrspolitik, Raben, mit Mitarbeitern des Direktorats für Europäische Integration, Juni 1966.

Dementsprechende Signale, insbesondere aus Frankreich und den Niederlanden, ließen auch nicht lange auf sich warten.<sup>50</sup>

Die Kombination inhaltlicher Differenzen, substanzialer Revisionen seitens der Kommission und wiedergewonnener mitgliedsstaatlicher Vetomacht ließ den verkehrspolitischen Konsens schnell in Vergessenheit geraten. Im Oktober 1966 fand sich der Rat schließlich in derselben ausweglosen Situation gefangen, in der er schon im Dezember 1964 gesteckt hatte. Eine tarifpolitische Einigung war schlichtweg nicht zu erzielen, da die konkurrierenden verkehrspolitischen Ansätze weiterhin den Rat spalteten, die Niederlande jegliche Regelung für den Rhein ablehnten und Frankreich sich gegen eine institutionelle Stärkung der Kommission sperzte. Da gleichzeitig die meisten anderen Mitgliedsstaaten weiterhin auf die Synchronität kapazitäts-, tarif- und wettbewerbspolitischer Maßnahmen bestanden, kam es in der Verkehrspolitik nur ein Jahr nach dem gefeierten Kompromiss zu einem erneuten Stillstand. Sogar die am 13. Mai 1965 vom Rat eigentlich schon verabschiedete Verordnung über Gemeinschaftskontingente im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr war blockiert. Der Rat sah keinen anderen Ausweg, als die Tarifpolitik, die seit der Denkschrift vom April 1961 ein wesentliches Kernelement der gemeinsamen Verkehrspolitik hätte sein sollen, hintan zu stellen. Er forderte stattdessen die Kommission auf, kurzfristig Maßnahmen auf dem Gebiet der Kapazitätspolitik im Straßengüterverkehr und der Binnenschifffahrt sowie Regelungen für die Berufszulassung im Verkehrsbereich vorzuschlagen.<sup>51</sup>

Die Kommission stand eigentlich wieder am Anfang ihrer Tätigkeit. Sie legte dem Rat am 10. Februar 1967 ein „Memorandum über die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschließung des Rats vom 20. Oktober 1966“ vor, dem die Funktion eines neuen verkehrspolitischen Aktionsprogramms zufiel.<sup>52</sup> Das darin enthaltene verkehrspolitische Minimalprogramm unterschied sich von seiner Funktion in Bezug auf die Formulierung einer gemeinsamen Verkehrspolitik nicht von der Denkschrift und dem Aktionsprogramm der Jahre 1961 und 1962.

### ***Die Verkehrspolitik der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister***

Die Bemühungen der ECMT standen in den Jahren 1963 bis 1965 deutlich unter den Vorzeichen der Entwicklungen innerhalb der EWG. Es wurden sogar die Dokumente und Berichte der EWG offen als Elemente des ECMT-Maßnahmenkatalogs diskutiert. Unter den Verkehrsministern im Rat bzw. den Referenten und Abteilungsleitern

- 
50. Historisches Archiv der Europäischen Kommission Brüssel [HAEK], BAC 3/1974/79, Mitteilung der Kommission an den Rat: Die gemeinsame Verkehrspolitik nach der Entschließung des Rats vom 20. Oktober 1966. HAEK, BAC 14/1967/8, Entwurf der Kommission über die Änderung des Margentarifvorschlags vom 10. Mai 1963, 22.10.1965.
  51. Neunter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.254.
  52. Zehnter Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaft, S.253 ff.

in der Fachgruppe Verkehr der EWG entwickelte sich eine regelrechte Praxis, Vorschläge der Kommission im größeren Rahmen der ECMT zu diskutieren. Nicht zuletzt wollte man Größenvorteile außerhalb des begrenzten Rahmens der EWG realisieren. Sehr deutlich wurde dies bei der Frage der Gemeinschaftskontingente für den Güterkraftverkehr, die, nachdem die EWG-Kommission einen entsprechenden Verordnungsentwurf im Mai 1963 vorgelegt hatte, im Verlaufe des Jahres 1964 lebhaft im Rahmen der ECMT erörtert wurde. Besonders die Niederländer drängten innerhalb der ECMT auf ein Vorankommen, soweit dies half, die EWG-Kommission von Vorhaben wie etwa den Margentarifen abzubringen.<sup>53</sup> Die positive Entwicklung der verkehrspolitischen Diskussion der EWG im Frühjahr 1965 änderte dann aber die Vorzeichen zu Ungunsten der ECMT. Ausgerechnet am 13. Mai 1965, dem Tag, an dem es dem Rat der EWG-Verkehrsminister erstmals gelang, die Gemeinschaftskontingente im Güterkraftverkehr zu beschließen, scheiterte die ECMT an einer identischen kapazitätspolitischen Regelung.<sup>54</sup>

Die Duplikation zwischen EWG und ECMT wurde dadurch verschärft, dass in der ECMT die Diskussionen über die ‚Allgemeine Verkehrspolitik‘ zunehmend zwischen den EWG-Staaten und Großbritannien geführt wurden, während sich die restlichen Mitgliedsstaaten der ECMT immer stärker aus der Debatte zurückzogen. Im Laufe des Jahres 1965 drängte auch das britische Verkehrsministerium wieder intensiver auf ein Vorankommen, nachdem sich die britische Regierung auf einen erneuten Beitrittsantrag an die EWG vorbereitete.<sup>55</sup> Spätestens 1965 regte sich dann aber erste Kritik an der sich intensivierenden Konkurrenz mit der EWG. So klagten einige Verkehrsminister offen darüber, dass die ECMT der EWG nicht nachzuarbeiten habe.<sup>56</sup> Die Konkurrenz mit der EWG störte in zunehmendem Maße die interne Zusammenarbeit der ECMT.

Nichtsdestotrotz verabschiedete der Ministerrat der ECMT im November 1965 den ECMT-Plan, der eine Art unverbindliche verkehrspolitische Absichtserklärung darstellte. Die beteiligten Akteure mussten akzeptieren, dass auch in der ECMT eine Einigung in der Frage der Verkehrspolitik nur dann erzielt werden konnte, wenn diese zunächst auf den kleinsten gemeinsamen Nenner hinauslief. Ähnlich wie die Verkehrsartikel des EWG-Vertrags so waren auch die Ziele, grundlegenden Prinzipien und die konkreten Maßnahmen des ECMT-Plans derart vage formuliert worden, dass damit marktwirtschaftliche Ansätze ebenso wie regulierende Staatseingriffe gerechtfertigt werden konnten.<sup>57</sup>

Just in dem Augenblick aber, als die EWG-Verkehrspolitik nach der ‚Krise des leeren Stuhls‘ wieder in eine Sackgasse geriet und sich der ECMT seit dem Sommer 1966 die realistische Chance bot, doch noch eine Verkehrspolitik für Gesamteuropa

53. NA, MT89/79, Report on the 18<sup>th</sup> session of ECMT Council of ministers, November 1963.

54. BARCH, B108/34237, Protokoll der ECMT-Stellvertretertagung, 11.-13.05.1965.

55. NA, MT89/79, Report on the 29<sup>th</sup> session of ECMT Council of ministers, 29.06.1965.

56. BARCH, B108/31162, Protokoll der 21. Tagung der Minister der ECMT in Lissabon, 29.-30.06.1965.

57. A. RIBU, *An Overview of European Transport Policy*, in: ECMT (Hrsg.), *The Evaluation of Past and Future Transport Policy Measures*, OECD Publications Office, Paris, 1985, S.41-56.

zu etablieren, spaltete sich die ECMT an der Frage der Tragweite dieser Verkehrspolitik. Einerseits warnten deren Befürworter die ECMT sogar davor, aufgrund fehlender praktischer Fortschritte zu einem „Debattierclub“ zu verkommen.<sup>58</sup> Andererseits stellten sich mehrere Mitglieder, angeführt von der schwedischen Delegation, nun sehr aktiv gegen die Bemühungen einer Angleichung der Verkehrspolitiken. Diese gab am 5. April 1967 unmissverständlich zu erkennen, dass sie

„sich der bestehenden Unterschiede zwischen der Verkehrspolitik der einzelnen Länder bewusst ist und es für wenig realistisch hält, auf ihre Beseitigung oder auch nur auf ihre Verringerung zu hoffen. [Stattdessen sollte] die ECMT sich vorrangig mit dem Studium geeigneter Mittel zur Entwicklung des internationalen Verkehrs und des Güter austauschs trotz der Verschiedenheiten der nationalen gesetzlichen Regelungen befassen“.<sup>59</sup>

Der Konkurrenzkampf zwischen der ECMT und der EWG wurde damit im Jahr 1967 endgültig beendet.

### 3. Zwischenfazit

Die erste Phase konkreter Verordnungsentwürfe war von Rückschlägen wie Fortschritten gekennzeichnet, die 1967 in einem kompletten Scheitern des ersten Anlaufs zur EWG-Verkehrspolitik mündeten. Die Kommission musste mit dem Memorandum über die gemeinsame Verkehrspolitik von 1967 sogar einen gänzlich neuen Anlauf zur gemeinsamen Verkehrspolitik nehmen. Die Grenzen und Möglichkeiten der europäischen Verkehrspolitik traten in dieser Phase offen zu Tage. Die Grenzen zeigten sich erstmals in der Diskussion der drei Verordnungsvorschläge von 1963, den die Mehrheit der Mitgliedsstaaten im Rat entweder wegen des liberalen Zugriffs der Kommission zur Verkehrspolitik oder wegen der intermodalen Gleichbehandlung ablehnte. In beiden Punkten muss der Kommission eine unrealistische Zielformulierung hinsichtlich des objektiven verkehrspolitisch Möglichkeitsrahmens bescheinigt werden. Darüber hinaus spaltete die Kommission die verkehrspolitische Diskussion in eine Reihe von kapazitäts-, tarif- und wettbewerbspolitischen Teildiskussionen auf, die zu isoliert nebeneinander standen, um Paketlösungen zwischen unterschiedlichen Interessen vereinbaren zu können. Sogar einmal gefundene Kompromisspakte schnürte die Kommission nach der Ratsübereinkunft wieder auf. Das Vetorecht zementierte die Grenzen der europäischen Verkehrspolitik, indem die Mitgliedsstaaten an dessen Wegfall zunächst ihre verhandlungstaktischen Strategien ausrichteten. Besonders die Niederlande sahen ihre besten Chancen in einer konsequenten Blockade. Die Übereinkunft vom Juni 1965 offenbarte dann wiederum die Möglichkeiten, wie auch in der Verkehrspolitik Fortschritte erzielt werden konnten. Der Verkehr musste

58. BARCH, B108/31162, Stellungnahme des niederländischen Staatssekretärs im Verkehrsministerium, Posthumus, auf der Tagung des ECMT Ministerrats, 29.-30.06.1965.  
59. BARCH, B108/34237, Protokoll der ECMT-Stellvertretertagung, 05.04.1967.

aus seiner Isolation herausgenommen und zu einem politischen Topthema auf Regierungsebene gemacht werden.

Alles in allem fällt auf, dass in der Phase konkreter Verordnungsentwürfe die Zahl der Ursachen für das verkehrspolitische Scheitern zurückgegangen war. Zu den wichtigen Entwicklungen der Jahre 1963 bis 1967 gehört es, dass Ressentiments gegenüber der Kommission allmählich abgebaut wurden und der Konkurrenzkampf mit der ECMT nach einer vorübergehend intensiven Periode abflaute. Die Kommission und die EWG wurden langsam als Elemente der internationalen Verkehrszusammenarbeit akzeptiert. Gleichzeitig stellte sich der Rat zunehmend seiner Kompromissverantwortung, was vor allem auf das Engagement der Ratspräsidentschaften zurückzuführen ist. Die faktische Erhaltung des Vetorechts in Folge des Luxemburger Kompromisses war freilich von überragender Bedeutung. Der Strategie, einen verkehrspolitischen Kompromiss einer späteren Überstimmung im Rat vorzuziehen, war damit der Boden entzogen. Es bestand damit auch gar kein Anlass mehr, an der Ratsübereinkunft aus dem Juni 1965 festzuhalten, die ja erst unter dem Eindruck des drohenden Vetos zustande gekommen war. Überhaupt wiesen die vier inhaltlichen Faktoren eine hohe Konstanz auf. Sie büßten nicht an Einfluss ein.

## Fazit

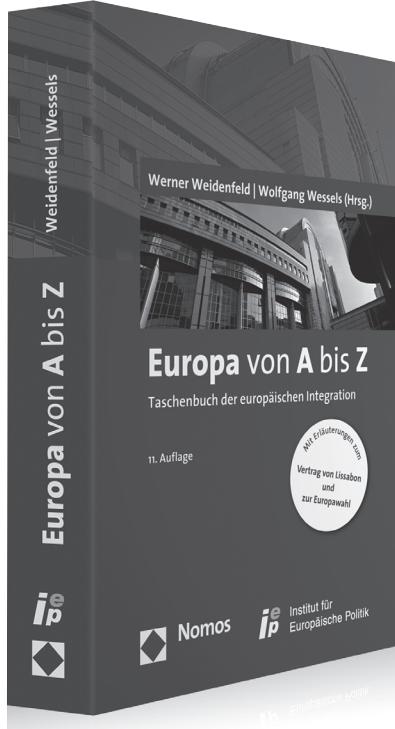
In der Summe betrachtet konnte keine dominante Einzelursache herausgefiltert werden, mittels derer das Scheitern erklärt werden kann. Jegliche eindimensionale Erklärung greift deshalb zu kurz. Gleichwohl stechen das Vetorecht, die konkurrierenden ordnungspolitischen Vorstellungen und die fehlende Nachfrage seitens der mitgliedsstaatlichen Entscheidungsträger nach einer EWG-Verkehrspolitik als gewichtige Faktoren heraus, ohne dass mit dieser Einschätzung andere Ursachen in ihrer Bedeutung abgewertet werden sollten. Die Kommission trug mit inhaltlichen wie prozessualen Fehlern ebenso zum Scheitern bei wie die politischen Strukturen der EWG. Letztlich war aber das jeweilige Zusammenspiel einzelner Faktoren zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausschlaggebend für Misserfolge. In der Regel gründeten die vielen Rückschläge in jeweils komplexen Ursachenbündeln.

Die relative Bedeutung der einzelnen Ursachen variierte im Untersuchungszeitraum sowohl zwischen den einzelnen Politikinitiativen als auch im Zeitablauf erheblich. Betrachtet man den gesamten Untersuchungszeitraum, dann fällt sehr deutlich die abnehmende Zahl der Einzelursachen auf. Hier spielten Lerneffekte eine gewichtige Rolle, da die Akteure mit den Gegebenheiten der EWG immer vertrauter wurden und die EWG als Teil der internationalen Verkehrszusammenarbeit akzeptierten. So schwanden die Ressentiments der nationalen Verkehrs fachleute gegenüber der EWG-Kommission deutlich. Deren Vertreter wurden in der Phase konkreter Verordnungsentwürfe nicht länger als Laien denunziert und zunehmend als gleichberechtigte Interaktionspartner wahrgenommen, wenngleich inhaltliche Differenzen weiterhin

trennend wirkten. In diesem Kontext spielte es sicherlich auch eine Rolle, dass seitens der nationalen Verkehrsministerien und Fachverbände neue (jüngere) Akteure nachrückten, für die die EWG ein selbstverständlicher Bestandteil der europäischen Verkehrszusammenarbeit war. Darüber hinaus übernahmen die Ratspräsidentschaften vermehrt die Kompromissverantwortung des Rats, indem verkehrspolitische Kompromisspapiere vorgelegt wurden. Nationale Entscheidungsstrukturen passten sich an diejenigen der EWG an, die Konkurrenz mit anderen Organisationen verlor an Bedeutung und traditionelle Gestaltungsmacht wurde nicht mehr gar so vehement verteidigt wie zu Beginn der 1960er Jahre.

Es schwanden jedoch primär solche Ursachen, die in ihrer relativen Bedeutung eher nachrangig waren, so dass trotz einer spürbaren Reduktion der Ursachen des Scheiterns die Bemühungen um die EWG-Verkehrspolitik nicht von Erfolg gekrönt wurden. Solange das Vetorecht *de facto* bestand, keine wirkliche Nachfrage der EWG-Staaten nach einer Verkehrspolitik artikuliert wurde und die konkurrierenden ordnungspolitischen Konzepte sich nicht konsequent aneinander annäherten, solange reichten die Lern- und Anpassungseffekte nicht aus, um der EWG-Verkehrspolitik zum Durchbruch zu verhelfen. Überdies muss betont werden, dass zwar Gegensätze abgebaut wurden, dass es aber längst noch nicht gelang, eine produktive Zusammenarbeit der beteiligten Akteure zu etablieren, wie sie angesichts der Trennung von Initiativ- und Entscheidungsorgan im EWG-Entscheidungsprozess notwendig gewesen wäre.

# Europa zum Nachschlagen



## Europa von A bis Z

Taschenbuch der europäischen Integration

Herausgegeben von

Prof. Dr. Dr. h.c. Werner Weidenfeld  
und Prof. Dr. Wolfgang Wessels

11. Auflage 2009, 499 S.,  
brosch., 19,90 €,

ISBN 978-3-8329-4478-0

Mit der Ratifizierung des Lissabonner Vertrages steht die Europäische Union vor ihrer bislang größten Veränderung. Europa von A bis Z, das bewährte Taschenbuch der europäischen Integration, hilft, den Überblick zu behalten und erläutert den neuen Vertrag ausführlich.

»Inhaltsreiches, nach wie vor vorrangig empfohlenes Kompendium zur Europapolitik.«

ekz-Informationsdienst 31/09

»Unentbehrliches Lehr- und Nachschlagewerk für alle Europa-Interessierten.«

Background Europe 03.07.2007, zur 10. Auflage

»Eine nach wie vor empfehlenswerte Anschaffung sowohl für öffentliche als auch für wissenschaftliche Bibliotheken.«

Jürgen Plieninger, IFB Informationsmittel 2007,  
zur 10. Auflage

»Wer in der immer diffiziler werdenden Debatte über die Zukunft der EU mitmischen will, der braucht zuerst einmal den Durchblick in der Faktenlage und eine breite Wissensbasis. Und da lohnt sich der Blick in dieses Handbuch.«

Karl-Otto Sattler, Arbeitnehmer 8/06, zur 9. Auflage

Bitte bestellen Sie im Buchhandel oder  
versandkostenfrei unter ► [www.nomos-shop.de](http://www.nomos-shop.de)



**Nomos**