

I. EINLEITUNG

Europa wächst zusammen und Deutschland steht im geographischen wie verkehrsorganisatorischen Zentrum der nach Osten erweiterten Europäischen Union (EU). Transport- und Logistikdienstleister sind bedeutende Stütze der Konjunktur, rund zehn Millionen Arbeitsplätze hängen derzeit innerhalb der Gemeinschaft vom Transportsektor ab. Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte ist heute in den meisten Staaten der Union weitgehend abgeschlossen: Der Zugang zum Markt gestaltet sich frei, Verkehrsunternehmen können ihre Preise eigenständig festlegen. Eisenbahnen werden kaufmännisch geführt und operieren auf den globalen Märkten, die nationale Netzinfrastruktur wird zunehmend für ausländische Wettbewerber geöffnet und Reste einer gemeinwirtschaftlichen Verkehrsordnung sind allenfalls noch in einigen Sondertarifen für Pendler, Schüler oder Rentner zu erkennen. Die Verkehrswege werden nach den Plänen der EU in den nächsten Jahrzehnten umfassend ausgebaut. Schnellzuglinien sollen die urbanen und industriellen Zentren Europas verbinden. Ein dichtes Netz von Fernstraßen wird sich weiter über den Kontinent ausbreiten. Oberstes Ziel der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik ist es, eine optimale Kombination der Verkehrsträger zu gewährleisten. Besondere Beachtung erfahren dabei die Verkehrswege Straße und Schiene, die die Hauptlast des Binnentransportaufkommens schultern.¹

Die gegenwärtige verkehrswirtschaftliche Ausgangssituation ist das Resultat einer langwierigen Auseinandersetzung zwischen markt- und gemeinwirtschaftlichen Verkehrskonzepten, in der sich der liberalere Ansatz erst in den 1990er Jahren weitgehend durchgesetzt hat. Zuvor war die gemeinsame Verkehrspolitik² in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) für mehr als drei Dekaden von diesem Richtungsstreit geprägt. Dieser war im Kern auch ein Streit über den geeigneten Weg, um den kompetitiven Konflikt zwischen Schiene und Straße zu lösen. Denn die Eisenbahnunternehmen, bis in die 1920er Jahre faktisch Monopolist im Binnentransport, verloren nach dem Zweiten Weltkrieg zunehmend Güter und Passagiere an den Straßenverkehr. Es gelang ihnen nicht, vom wachsenden Transportaufkommen und der guten Konjunkturlage der 1950er und 1960er Jahre zu profitieren. Sie mussten im Gegenteil nahezu überall empfindliche Einbußen bei den Marktanteilen hinnehmen. Geradezu symbolhaft behandelt die aktuelle Verkehrspolitik der EU in ihrer Rhetorik die Eisenbahnen als schwerkranke Patienten, die es „wiederzubeleben“ gelte, um mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu lenken.³

- 1 Zum verkehrspolitischen Programm der Europäischen Union siehe KOMMISSION: Weißbuch; DIES.: Europa; EUROPEAN COMMISSION: Transport Network; DIES.: Assessment.
- 2 Zur systematischen Bestimmung des Politikfelds „Verkehrspolitik“ siehe SCHÖLLER: Verkehrspolitik.
- 3 KOMMISSION: Weißbuch. S. 30; DIES.: Revitalisierung; DIES.: Neuer Schwung. Um die Dimension der Aufgabe, mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene zu verlagern, zu verdeut-

Die Gründung der EWG führte 1957/58 markt- und gemeinwirtschaftliche Konzepte in Europa erstmals verbindlich zusammen. Während eine Mehrheit der Mitgliedstaaten auf nationaler Ebene eine Verkehrspolitik verfolgte, die durch Regulierung staats- und wirtschaftspolitische Ziele sowie eine Koordinierung der Verkehrsträger durchzusetzen versuchte, vertraten die Niederlande wirtschaftsliberalere Vorstellungen. Diesen grundlegenden Differenzen zum Trotz maßen die Außenminister der sechs Gründerstaaten dem Verkehr eine vitale Rolle im Integrationsprozess Europas bei. In den Verhandlungen über den EWG-Vertrag gelang es jedoch nicht, die divergierenden Positionen zu vereinen. Der einschlägige Verkehrstitel verwies schließlich die Aufgabe, eine gemeinsame Verkehrspolitik auszuarbeiten, an die Gemeinschaftsinstitutionen der EWG, insbesondere die Kommission und den Ministerrat. Implementierungsvorschriften fehlten im Vertragstext ebenso wie eine richtungweisende Entscheidung für eine gemein- oder marktwirtschaftliche Verkehrsordnung. Die Mitgliedstaaten hatten ihre Auseinandersetzung damit auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.⁴

I.A. FRAGESTELLUNG UND VORGEHENSWEISE

Die folgende Untersuchung legt dar, wie die Europäische Kommission in den Freiraum, den der EWG-Vertrag hinterlassen hatte, eine geschlossene verkehrspolitische Gesamtkonzeption entwarf und inwieweit es ihr gelang, diese als „Fahrplan“ umzusetzen und dabei die unterschiedlichen Präferenzen und Traditionen der Mitgliedstaaten zu vereinen. Hierbei steht vor allem die Frage im Mittelpunkt, welchen Stellenwert Kommission und Mitgliedstaaten gemein- und marktwirtschaftlichen Konzeptionen sowie den Verkehrsträgern Schiene und Straße einräumten und wie sich dieser Stellenwert im Laufe des Untersuchungszeitraums wandelte. Nationale und internationale Lösungsmodelle für die wachsenden Probleme der Eisenbahnunternehmen werden im Hinblick auf ihre Praktikabilität und Nachhaltigkeit hinterfragt.

Im Zentrum des Interesses steht die Entwicklung des Gemeinschaftsrechts der Verkehrsmarktordnungs- und der Verkehrsinfrastrukturpolitik von der Unterzeichnung der Römischen Verträge 1957 bis zu dem wegweisenden Untätigkeitsurteil des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) gegen den Rat der Europäischen Gemeinschaften im Mai 1985.⁵ Die verkehrspolitischen Programme der Kommis-

lichen: Die Eisenbahnen der 27 EU-Staaten müssten derzeit im Güterverkehr ihr Transportvolumen verdoppeln, um die Straße um rund 23 Prozent zu entlasten. Insgesamt werden nur noch zehn Prozent der Güter und sechs Prozent aller Personen auf der Schiene befördert.

4 Siehe Kapitel II.B.2.

5 Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Rechtssache 13/83 – Gemeinsame Verkehrspolitik. Sammlung der Rechtsprechung 1985, S. 1513. Der Europäische Gerichtshof gab in seinem Urteil einer Klage des Europäischen Parlaments teilweise statt, nach der der Ministerrat der EG seinen Verpflichtungen nicht nachgekommen sei, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu

sion dienen der Analyse als Fixpunkte und Maßstab für den Stand der Integrationsbemühungen im Verkehrswesen. Die Reaktionen der Verkehrsminister auf die Gesamtkonzepte und Einzelvorschläge der Brüsseler Behörde beziehungsweise die Auseinandersetzungen im Ausschuss der Ständigen Vertreter sind dabei Spiegel der nationalen verkehrspolitischen Überzeugungen.⁶

Die Studie konzentriert sich vornehmlich auf die Verkehrsträger Schiene und Straße. Die Binnenschifffahrt wird dabei nicht vollständig ausgeklammert, jedoch beschränkt sich ihr Anteil an der Darstellung auf die für das Verständnis der Gesamtproblematik unverzichtbaren Aspekte. Diese Eingrenzung wird aufgrund dreier Überlegungen vorgenommen: Erstens bildete der Wettbewerb zwischen der „traditionellen“, etablierten Eisenbahn und dem „modernen“, aufstrebenden Kraftwagen den verkehrspolitischen Grundkonflikt, der bereits in den 1920er Jahren begann, nach dem Zweiten Weltkrieg stetig an Schärfe zunahm und den der Kraftwagen letztlich für sich entschied. Die im Kreise der EWG rivalisierenden Konzepte der Mitgliedstaaten zielten im Kern darauf ab, diesen Schiene/Straße-Konflikt zu lösen.⁷ Zweitens stellte vor allem die seit Ende der 1920er Jahre andauernde, durch Überkapazitäten bedingte Krise der Binnenschifffahrt eine Sonderproblematik der gemeinsamen Verkehrspolitik dar, die etwas abseits der Diskussion um gemeinwirtschaftliche und marktliberale Verkehrskonzepte verhandelt wurde.⁸ Die Binnenschifffahrt soll – drittens – nicht zuletzt deshalb nur eine sekundäre Rolle einnehmen, da der Anteil dieses Verkehrsträgers am Gütertransport in mehreren Staaten der Gemeinschaft keine oder nur geringe Bedeutung besaß.⁹

Die Untersuchung beginnt mit der Darlegung der verkehrsökonomischen Problematik, der verkehrspolitischen Präferenzen und Traditionen der Mitgliedstaaten sowie der im EWG-Vertrag vereinbarten Ziele zum Zeitpunkt der Gründung der Gemeinschaft (Abschn. II). Die auf diesen Grundlagenteil folgende, chronologisch angelegte Analyse (Abschn. III–VII) orientiert sich an den Memoranden, Mitteilungen und Vorschlägen der Kommission. Als bedeutende Weg-

implementieren. Das Urteil löste einen bedeutenden Impuls für die Verkehrspolitik der Gemeinschaft aus; siehe dazu Kap. VII.C.

6 Hierzu ist freilich eine Einschränkung zu machen: Die in den supranationalen Gremien von den Vertretern der Mitgliedstaaten vertretenen Konzepte und Positionen stellen zumeist nur die offizielle Regierungsmeinung dar. Darüber hinaus ist stets zu beachten, dass in den Mitgliedstaaten durchaus abweichende, zum Teil sogar vollständig konträre Auffassungen in Wirtschaft, Interessenverbänden und auch in der Politik existierten. Eine eingehende Analyse des Zustandekommens der offiziellen Regierungspolitik in allen Mitgliedstaaten würde den Rahmen der Untersuchung jedoch deutlich überschreiten.

7 Siehe auch LEHMKUHL: Verkehrspolitik.

8 An dieser Stelle soll darauf hingewiesen werden, dass eine zusammenhängende Untersuchung der Binnenschifffahrtsproblematik und ihrer Lösungsansätze im Rahmen der Europäischen Gemeinschaft noch aussteht, aufgrund der Quellenlage jedoch lohnenswert ist.

9 Bei Gründung der Gemeinschaft 1958 verfügte Luxemburg über keine und Italien nur über sehr geringe Kapazitäten schiffbarer Flüsse und Kanäle (siehe Kap. II.A.3). Auch in den später der EG beigetretenen Staaten Großbritannien, Irland, Dänemark und Griechenland umfasste der Transport mit Binnenschiffen nur einen sehr geringen Prozentsatz am gesamten Verkehrsaufkommen.

marken gelten die Denkschrift und das Aktionsprogramm der Kommission von 1961 bzw. 1962,¹⁰ der Beschluss des Ministerrats von 1967,¹¹ die Memoranden der Kommission zur gemeinsamen Verkehrspolitik von 1971,¹² 1973¹³ und 1983¹⁴ sowie schließlich das bereits erwähnte Urteil des Europäischen Gerichtshofs von 1985.¹⁵

Jeder der fünf analytischen Abschnitte (III–VII) ist in sich gleichartig strukturiert: Die jeweils einleitenden A-Kapitel behandeln die zumeist von der Kommission eingebrachten verkehrspolitischen Gesamtkonzepte, die an den verschiedenen Phasen der Entwicklung eine Neukonzeption, Modifikation oder einen Bruch mit der bisher verfolgten Linie bedeuteten. Die darauf folgenden B-Kapitel thematisieren die Verarbeitung der Kommissionsprogramme im Ministerrat. Hierbei liegt eine systematische Gliederung zu Grunde: In den Blick genommen werden jeweils die beiden verkehrspolitischen Schlüsselbereiche Marktordnungs- und Infrastrukturpolitik. Hinsichtlich der Marktordnungspolitik wird zwischen den verschiedenen Hauptmaßnahmen staatlicher Regulierung – Preispolitik, Marktzugangspolitik sowie Einflussnahme über wettbewerbsrelevante Rahmenbedingungen – differenziert.

Der so gewählte Aufbau stellt zum einen sicher, dass die eingebrachten Gesamtkonzepte und -programme als Ganzes deutlich sowie Veränderungen und Zäsuren markiert werden. Die innere Systematik der B-Kapitel gewährleistet zum anderen, dass auch die einzelnen Teilbereiche der gemeinsamen Verkehrspolitik und das darin entwickelte Gemeinschaftsrecht mit der nötigen Tiefenschärfe erfasst werden. Die Zusammenfassungen am Ende eines jeden Teilabschnitts reflektieren die Ergebnisse der jeweils vorhergegangenen Entwicklungen. Insgesamt wird so die gemeinsame Verkehrspolitik in ihre Bestandteile zerlegt und an den entscheidenden Wendepunkten wieder zusammengefügt, um die verkehrspolitischen Konzepte und Verhandlungen sowohl in ihren großen Linien als auch in den Details aufzuzeigen.

Die skizzierte Systematik wird an zwei Punkten erweitert. Die Abschnitte III und VII erhalten jeweils ein zusätzliches Kapitel (C), um zwei für die Untersu-

- 10 KOMMISSION: Denkschrift; Dies.: Aktionsprogramm für die gemeinsame Verkehrspolitik (Mitteilung der Kommission an den Rat) [VII/KOM (62) 88 endg.], in: HAEU CM 2 / 1963-323.
- 11 Beschluss 67/790/EWG des Rates vom 14. Dezember 1967 über bestimmte Maßnahmen auf dem Gebiet der gemeinsamen Verkehrspolitik; ABl. 322 vom 30.12.1967, S. 4 f.
- 12 Mitteilung der Kommission an den Rat über die gemeinsame Organisation des Verkehrsmarktes vom 14. September 1971 [SEK (71) 3190 endg.], in: HAEU CM 2 / 1971-65; Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik: Mitteilung der Kommission an den Rat vom 5. November 1971, [SEK (71) 3923 endg.], in: HAEU CM 2 / 1971-86.
- 13 KOMMISSION: Mitteilung vom 25. Oktober.
- 14 Fortschritte auf dem Wege zu einer Gemeinsamen Verkehrspolitik – Binnenverkehr. Mitteilung der Kommission an den Rat vom 9. Februar 1983 [KOM (83) 58 endg.]; ABl. C 49 vom 13.06.1983, S. 1–32.
- 15 Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 22. Mai 1985. Europäisches Parlament gegen Rat der Europäischen Gemeinschaften. Gemeinsame Verkehrspolitik – Verpflichtung des Rates. Rechtssache 13/83. Sammlung der Rechtsprechung 1985, S. 1513.

chung wichtige Zäsuren genauer zu analysieren (Scheitern des Gesamtkonzepts der Kommission 1966; Urteil des EuGH 1985). Darüber hinaus betrachtet Kapitel VII.B, das die beiden letzten Jahre des Untersuchungszeitraums behandelt, nicht allein die verkehrspolitischen Verhandlungen im Ministerrat, sondern zieht zugleich Bilanz über das seit 1958 Erarbeitete. Hier wird somit der Bestand des verkehrspolitischen Gemeinschaftsrechts kurz vor dem Urteil des EuGH aufgezeigt.

Das die Gesamtuntersuchung abschließende Fazit reflektiert erstens, inwieweit es den Gemeinschaftsorganen, darunter vor allem der Kommission, bis 1985 gelang, die unterschiedlichen verkehrspolitischen Konzepte der einzelnen Mitgliedstaaten in einem Gesamtkonzept zu vereinen und welche Interessenkonstellationen rückblickend erkennbar sind. Zweitens werden die Auswirkungen der gemeinsamen Verkehrspolitik auf die Entwicklung des Schienen- und des Straßenverkehrs erörtert. Beides mündet schließlich in eine Antwort auf die Frage, inwiefern die Verkehrspolitik der Gemeinschaft einen konstruktiven Beitrag zur Lösung des Konflikts zwischen Schiene und Straße anbieten konnte – oder diesen Konflikt zementierte oder gar noch verschärfte.

I.B. FORSCHUNGSSTAND UND QUELLENLAGE

In der historischen Forschung ist die internationale und spezifisch die europäische Verkehrspolitik ein Desiderat geblieben, wengleich das Interesse in jüngster Zeit zugenommen hat. Im deutschsprachigen Raum¹ sind die ersten Bemühungen der EWG um ein gemeinsames Verkehrskonzept bislang in der Dissertation von Philip-Alexander Harter sowie in einem Aufsatz von Christian Henrich-Franke thematisiert worden; beide Werke bleiben gleichwohl auf den Zeitraum bis zur Norderweiterung 1973 bzw. bis 1967 beschränkt.² In den vorliegenden Arbeiten zu den Verkehrssystemen der Mitgliedstaaten und zu einzelnen Verkehrsträgern wurde die europäische Dimension größtenteils nur am Rande behandelt oder fehlt vollständig. Generell ist die *Verkehrspolitik* gerade in der Bundesrepublik ein vergleichsweise junges Teilgebiet für Historiker.³

- 1 Einen guten Überblick über die verkehrshistorische Forschung in einzelnen europäischen Nachbarländern findet sich bei MERGER/POLINO: COST 340.
- 2 HARTER: Verkehrspolitik; HENRICH-FRANKE: Gescheiterte Integration. Ein kurzer Überblick über die europäische Verkehrspolitik seit 1945 findet sich bei SCHULZ/EBERT: Binnengüterverkehrspolitik. Mit der Einbindung von Interessenverbänden in die nationale und supranationale Verkehrspolitik befasst sich EBERT: Korporatismus.
- 3 Die ersten, umfassenderen Untersuchungen zur bundesdeutschen Verkehrspolitik entstanden in den 1990er Jahren und konzentrieren sich vorwiegend auf den Beginn der Massenmotorisierung in den 1950er und 60er Jahren. Hier sind die Arbeiten von KLENKE (Verkehrspolitik; Freier Stau), SÜDBECK (Motorisierung) und WOLF (Eisenbahn) zu nennen. Gute Überblicke vermitteln KLENKE (Verkehrspolitiken) sowie KOPPER (Handel und Verkehr). Weitere Untersuchungen bleiben auf regionale Schwerpunkte beschränkt, z. B. GALL: Verkehrspolitik; REININGHAUS/TEPPE: Verkehr. Einen umfassenden Überblick über die verkehrshistorische Forschung in den zurückliegenden 20 Jahren geben die Berichte von DIENEL (Verkehrsgeschichte), TEUTEBERG (Entwicklung), MERKI (Verkehrsgeschichte) sowie HASCHER/ZEILIN-

Außerhalb der Geschichtswissenschaft ist die Literatur zur europäischen Verkehrspolitik umfangreicher. Vor allem zeitgenössischen Publikationen verdanken wir einen ersten Überblick. Mit Paul J. Kapteyn und Ernst Müller-Hermann haben zwei Verkehrspolitiker, die an maßgeblicher Stelle an der Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik beteiligt waren, einschlägige Monographien verfasst, die gleichwohl nur einen kleinen Teil des hier untersuchten Zeitraums in den Blick nehmen.⁴ Nigel S. Despicht und Carlo degli Abbati gaben in ihren Werken ebenfalls gute Übersichten über den – jeweils zum Zeitpunkt der Veröffentlichung erreichten – Stand der gemeinsamen Verkehrspolitik.⁵ Darüber hinaus existiert eine Vielzahl zeitgenössischer Zeitschriftenaufsätze aus der ökonomischen Verkehrswissenschaft, deren Autoren den makroökonomischen und wirtschaftstheoretischen Hintergrund für die verkehrspolitische Entwicklung behandelten.⁶ In der jüngeren Forschung sticht das umfassende, dreibändige Handbuch zur europäischen Verkehrspolitik hervor, das die beiden Bonner Ökonomen Johannes Frerich und Gernot Müller vorgelegt haben.⁷ Ergänzend können weitere Arbeiten aus der Staatsrechtslehre und der Politischen Wissenschaft Sachverhalte erhellen.⁸ Der Existenz all der genannten Werke zum Trotz ist festzustellen, dass auch in den Nachbardisziplinen, vor allem in der Politikwissenschaft, die Anfänge und die frühe Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik bislang nur wenig Aufmerksamkeit gefunden hat.⁹

Das geringe Engagement, sich den – über ein Vierteljahrhundert umfassenden – „Ursprüngen“ der europäischen Verkehrspolitik zu widmen, ist im Wesentlichen darauf zurückzuführen, dass die Bemühungen um eine gemeinsame Verkehrsordnung in der Phase zwischen der Gründung der EWG und der Mitte der 1980er Jahre zumeist von ihrem eher beklagenswerten Ende her betrachtet werden. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofs gegen den Ministerrat markierte den freudlosen Höhepunkt eines zwischen den Gemeinschaftsinstitutionen und

GER (Verkehrsgeschichte). Eine Vielzahl neuer Aspekte der allgemeinen europäischen Verkehrsgeschichte im 20. Jahrhundert bietet der Sammelband ROTH/SCHLÖGEL: Neue Wege.

4 MÜLLER-HERMANN: Grundlagen; KAPTEYN: Verkehrspolitik.

5 DESPICHT: Policies; ABBATI: Transport.

6 Siehe pars pro toto: FROHNMEYER: Stand; WATERMAN: Verkehrspolitik; BRAND: Verkehrspolitik; WILLEKE: Möglichkeiten; ERDMENGER: Harmonisierung.

7 FRERICH/MÜLLER: Europäische Verkehrspolitik. Band 1–3. Die systematisch gegliederte Darstellung ist insbesondere für die verkehrsökonomische Problematik einschlägig.

8 Genannt seien hier z. B. die Arbeiten von BELLERS (Verkehrspolitik; Bundesrepublik Deutschland) über die auswärtige Verkehrspolitik der Bundesrepublik Deutschland und der von BASEDOW (Verkehrspolitik) herausgegebene Sammelband zum Urteil des EuGH über die Verkehrspolitik aus dem Jahr 1985. Einen kurzen Überblick über die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik aus politikwissenschaftlicher Sicht geben KERWER/TEUTSCH: Transport Policy.

9 Dies steigert sich teilweise bis zur völligen Ausblendung. Ein von Werner Weidenfeld herausgegebener, breit angelegter Sammelband über das politische System und die Politikbereiche der Europäischen Union führt bspw. rund 13 Einzelfelder gemeinschaftlichen Handels auf – spart dabei jedoch die Verkehrspolitik vollkommen aus. Vgl. WEIDENFELD: Europäische Union.

auch unter den Mitgliedstaaten ausgetragenen Konflikts, der den Entwicklungsprozess über zweieinhalb Jahrzehnte lähmte. Tatsächlich fiel der Reinertrag der gemeinsamen Verkehrspolitik – so viel sei vorweg genommen – am Ende des Untersuchungszeitraums, gemessen sowohl an den Vorgaben des EWG-Vertrags als auch an den danach formulierten Zielen, gering aus. Das bisher in der Geschichte der EG beispiellose Untätigkeitsurteil des EuGH machte dies in gewisser Weise amtlich und induzierte einen Handlungsdruck auf die Mitgliedstaaten; erst danach wurden bedeutende Fortschritte zur Liberalisierung der Verkehrsmärkte erzielt.

Dieser Befund rechtfertigt es freilich nicht, die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik zwischen 1958 und 1985 als Phase des vollkommenen Stillstands zu qualifizieren und auszublenden. Insgesamt mehr als 230 Vorschläge der EWG-Kommission zeugen davon, dass sich die Brüsseler Bürokratie bereits frühzeitig der Aufgabe annahm, eine gemeinsame Verkehrsordnung zu entwerfen und zu implementieren. Sie stieß in der Folge mit ihren – nicht immer vollständig durchdachten – Konzepten zunehmend auf den Widerstand der Mitgliedstaaten, die ihre jeweils eigenen Vorstellungen zu verwirklichen oder gewachsene Traditionen und Kompetenzen zu verteidigen suchten. Der 1985 festgestellte geringe Bestand an konkretem Gemeinschaftsrecht war damit primär das Ergebnis komplizierter Macht- und Interessenkonstellationen im Gefüge der Gemeinschaftsinstitutionen, die sich im Verkehrswesen wohl wie auf keinem anderen Feld der Gemeinschaftspolitik, auch nicht dem oft hervorgehobenen Agrarwesen, auf den Prozess der Politikgestaltung auswirkten. Der vorliegende Band ist insofern ein Beitrag dazu, die divergierenden Konzepte und Interessenkonstellationen zu verdeutlichen und damit zu erklären, warum die gemeinsame Verkehrspolitik in einem extremen Spannungsfeld entwickelt werden musste.

Die Untersuchung basiert zum einen auf der Auswertung des Archivmaterials der Entscheidungsgremien der Europäischen Gemeinschaft (Ministerrat, Kommission, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss). Insbesondere die Protokolle der Ministerratstagungen bzw. des Ausschusses der Ständigen Vertreter als vorbereitendem Gremium geben einen detaillierten Einblick in den Gang der Verhandlungen und die verkehrspolitischen Interessenlagen der Mitgliedstaaten. Diese Bestände sind umfangreich, befinden sich aber zum Teil noch in der Erfassung (Ministerrat, Europäisches Parlament, Wirtschafts- und Sozialausschuss) oder weisen Lücken auf (Kommission). Dass an den Prozessen zahlreiche Institutionen beteiligt waren, erwies sich für die Untersuchung letztlich von Vorteil, denn so konnten Sachverhalte, die in einzelnen Beständen unvollständig dokumentiert sind, mit Hilfe von Material anderer Gremien erhellt werden.¹⁰

10 Die Archivsituation der Europäischen Gemeinschaftsorgane zeichnet eine Besonderheit aus. So unterhält jedes Organ ein eigenes Archiv in Brüssel (Kommission, Ministerrat, WSA) bzw. Luxemburg (Europäisches Parlament). Kopien der Bestände werden an das Historische Archiv der Europäischen Union (Florenz) abgegeben. Dabei sind einige Dokumente teilweise *nur* in Brüssel/Luxemburg *oder* Florenz, teilweise aber auch an beiden Standorten zu finden. Für diese Untersuchung wurden die Bestände aller Archivstandorte eingesehen.

Neben diesem ersten Quellenbestand der internationalen Institutionen wurden als zweite Grundlage die einschlägigen Bestände der bundesrepublikanischen Exekutivorgane untersucht. Hierbei waren die Akten des Bundesverkehrsministeriums (Bundesarchiv Koblenz, Bestand B 108) von Bedeutung. Die nationale Überlieferung ist eine wichtige Quellengrundlage für die hier vorgelegte Untersuchung. Die Bundesrepublik, zuvorderst das Bundesministerium für Verkehr (BMV), nahm aufgrund ihrer gemeinwirtschaftlichen Verkehrstradition unter den Staaten in vielen Fällen die restriktivste Position ein und kann somit als Exponent des „eisenbahnzentrierten“ Konzepts eines eingeschränkten, regulierten Wettbewerbs gesehen werden. Anhand der Ministerialakten lässt sich gut ableiten, welche strategische und taktische Linie das Lager der gemeinwirtschaftlich orientierten Staaten verfolgte, um seine regulierte Verkehrsordnung gegenüber den auf Marktöffnung ausgerichteten Konzepten der Kommission und insbesondere der niederländischen Regierung zu behaupten. Darüber hinaus geben die Protokolle bilateraler Verhandlungen zwischen der Bundesregierung und den übrigen Mitgliedstaaten detailliert Einsicht in die jeweiligen Konzepte, Intentionen sowie die Verhandlungsführung. Für die Jahre zwischen 1978 und 1985, die unter die bundesdeutsche Archivfrist fallen, konnte eine Sondergenehmigung auf vorzeitige Einsichtnahme in das entsprechende Aktenmaterial beim Bundesverkehrsministerium erwirkt werden, um die bisher nicht für die historische Forschung freigegebenen Bestände auszuwerten.

Der Arbeit liegen folgende editorische Richtlinien zugrunde: Alle direkten Zitate sind *kursiv* dargestellt; längere, eigenständige Zitate stehen als kursiver, eingerückter Blocktext. Offensichtliche Fehler der Grammatik, Interpunktion und Orthographie in Quellenzitaten wurden stillschweigend berichtigt. Sämtliche Zitate sind zudem aus Gründen der Einheitlichkeit der neuen Rechtschreibung angepasst, zumal insbesondere die Dokumente der internationalen Institutionen ungleichartig bezüglich Umlauten sowie der Verwendung von „ß“ und „ss“ vorliegen. Autoren bzw. Herausgeber von Sekundärliteratur sind in den Fußnoten mit KAPITÄLCHEN gekennzeichnet.