

Christian Henrich-Franke

Gescheiterte Integration im Vergleich

Der Verkehr – ein Problemsektor
gemeinsamer Rechtsetzung im Deutschen
Reich (1871–1879) und der Europäischen
Wirtschaftsgemeinschaft (1958–1972)

Geschichte

SGEI – SHEI – EHIE

Franz Steiner Verlag

Christian Henrich-Franke
Gescheiterte Integration im Vergleich

STUDIEN ZUR GESCHICHTE
DER EUROPÄISCHEN
INTEGRATION (SGEI)

STUDIES ON THE HISTORY
OF EUROPEAN
INTEGRATION (SHEI)

ÉTUDES SUR L'HISTOIRE
DE L'INTÉGRATION
EUROPÉENNE (EHIE)

Nr. 17

Herausgegeben von / Edited by /
Dirigé par Jürgen Elvert

In Verbindung mit / In cooperation with /
En coopération avec
Charles Barthel / Jan-Willem Brouwer /
Eric Bussière / Antonio Costa Pinto / Desmond
Dinan / Michel Dumoulin / Michael Gehler /
Brian Girvin / Wolf D. Gruner / Wolfram
Kaiser / Laura Kolbe / Johnny Laursen /
Wilfried Loth / Piers Ludlow / Maria Grazia
Melchionni / Enrique Moradiellos Garcia / Sylvain
Schirmann / Antonio Varsori / Tatiana Zonova

Christian Henrich-Franke

Gescheiterte Integration im Vergleich

Der Verkehr – ein Problemsektor gemeinsamer
Rechtsetzung im Deutschen Reich (1871–1879)
und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft
(1958–1972)



Franz Steiner Verlag

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-515-10176-9

Jede Verwertung des Werkes außerhalb der Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist unzulässig und strafbar. Dies gilt insbesondere für Übersetzung, Nachdruck, Mikroverfilmung oder vergleichbare Verfahren sowie für die Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen.
© Franz Steiner Verlag, Stuttgart 2012
Gedruckt auf säurefreiem, alterungsbeständigem Papier.
Redaktion: Sebastian Funk, Köln
Druck: Laupp & Göbel GmbH, Nehren
Printed in Germany

Inhaltsverzeichnis

Summary	9
Résumé	19
A. EINLEITUNG	30
1. Zielsetzung.....	32
2. Zeitliche Eingrenzung	33
3. Räumliche Eingrenzung.....	33
3.1 Deutsches Reich.....	34
3.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	34
4. Inhaltliche Eingrenzung.....	35
5. Methodische Vorgehensweise.....	38
5.1 Historischer Vergleich und vergleichende Regierungslehre	38
5.2 Vergleich politischer Strukturen und Prozesse	40
5.3 Vergleichende Analyse des Scheiterns von Verkehrspolitik	41
6. Aufbau der Arbeit.....	42
7. Stand der Forschung.....	43
7.1 Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich	43
7.2 EWG-Verkehrspolitik	47
7.3 Vergleichende EU-Forschung	51
8. Quellenbasis.....	53
8.1 Deutsches Reich.....	53
8.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	53
Teil 1 Die politischen Strukturen im Vergleich	
B. DIE POLITISCHEN GESAMTSYSTEME IM VERGLEICH	57
1. Zur Genese des Mehrebenenmodells	57
2. Indikatorenmodell nach Grande.....	59
2.1 Nicht-hierarchische Ordnung der Handlungsebenen	60
2.2 Verhandlungssystem.....	60
2.3 Dynamisches System	61
3. Das Deutsche Reich im Spiegel des Indikatorenmodells	62
3.1 Nicht-hierarchische Ordnung der Handlungsebenen	62
3.2 Verhandlungssystem.....	64

3.3 Dynamisches System	64
4. Fazit	66
C. VERKEHRSPOLITISCHE STRUKTUREN IM VERGLEICH	68
1. Kompetenzen und Aufgaben der Gemeinschaftsebene	68
1.1 Deutsches Reich.....	68
1.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	70
1.3 Vergleich.....	72
2. Der gemeinsame Rechtsetzungsprozess	73
2.1 Deutsches Reich.....	74
2.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG)	81
2.3 Vergleich.....	89
Teil 2 Rahmenbedingungen und Grundvoraussetzungen der gemeinsamen Verkehrspolitiken	
D. BESTEHENDE FORMEN DER ZUSAMMENARBEIT IM POLITIKFELD VERKEHR.....	95
1. Deutschland bis zur Gründung des Deutschen Reiches	95
1.1 Die Grundlagen des Eisenbahnverkehrs bis 1855	97
1.2 Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung der Kooperation.....	98
1.3 Zusammenfassung.....	100
2. Europa bis zu den Römischen Verträgen	101
2.1 Multilaterale Verkehrszusammenarbeit vor 1945	101
2.2 Multilaterale Verkehrszusammenarbeit nach 1945.....	109
2.3 Zusammenfassung.....	119
3. Vergleich.....	121
E. NATIONALE RAHMENBEDINGUNGEN DER ZUSAMMENARBEIT	122
1. Verkehrspolitik	122
1.1 Deutsches Reich.....	122
1.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	128
2. Entscheidungsstrukturen.....	139
2.1 Deutsches Reich.....	139
2.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	142
3. Vergleich.....	146

Teil 3 Verkehrspolitische Entwicklungen im Deutschen Reich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft

F. DEUTSCHES REICH	149
1. Verkehrspolitische Entwicklungen im Überblick.....	149
1.1 Eisenbahnpolitik vor der Einsetzung des Reichseisenbahnamtes (1866/71-1873)	149
1.2 Eisenbahnpolitik im Rechtsetzungsprozess (1873-1875/76).....	152
1.3 Gemeinsame Eisenbahnpolitik auf Umwegen (1875-1878)	160
1.4 Von der Rückkehr zur Rechtsetzung zum Scheitern der Eisenbahnpolitik (1877/78-1879)	166
2. Aushandlung der grundlegenden Verträge und Strukturen.....	173
2.1 Aushandlung der Verträge	173
2.2 Die Errichtung der organisatorischen Strukturen	174
2.3 Zusammenfassung	185
3. Fallbeispiel I: Die Reichseisenbahngesetzgebung	186
3.1 Der Entwurf eines Reichseisenbahngesetzes vom 1. März 1874.....	186
3.2 Der Entwurf eines Reichseisenbahngesetzes vom April 1875	194
3.3 Der Entwurf des Reichseisenbahngesetzes vom 15. Mai 1879	204
4. Fallbeispiel II: Das Eisenbahngütertarifgesetz	219
4.1 Der Gesetzentwurf, betreffend das Gütertarifwesen der Eisenbahnen vom 9.6.1879	219
G. EUROPÄISCHE WIRTSCHAFTSGEMEINSCHAFT	242
1. Verkehrspolitische Entwicklungen im Überblick.....	242
1.1 Von den Anfängen bis zum Aktionsprogramm (1958-1962)	242
1.2 Vom Aktionsprogramm zur Übereinkunft über den Verkehrsmarkt (1962-1965)	259
1.3 Von der Übereinkunft bis zum endgültigen Scheitern des marktwirtschaftlichen Ansatzes (1965-1972).....	270
2. Schaffung der grundlegenden Verträge und Strukturen	278
2.1 Aushandlung der Verträge.....	278
2.2 Die Errichtung der organisatorischen Strukturen.....	294
2.3 Zusammenfassung.....	296
3. Fallbeispiel I: Die Margentarifverordnung.....	296
3.1 Vorgeschichte	296

3.2 Der Margentarifverordnungsentwurf vom 20. Mai 1963.....	306
3.3 Der Margentarifverordnungsentwurf vom 27. Oktober 1965	326
4. Fallbeispiel II: Wettbewerbsordnung und Kartelle	335
4.1 Vorgeschichte	335
4.2 Der Verordnungsentwurf vom 27. September 1962.....	349
4.3 Der Verordnungsentwurf vom 7. Juni 1964	357
4.4 Der Verordnungsentwurf vom 15. März 1968	368

Teil 4 Ergebnisse

H. ANALYSE UND FAZIT	379
1. Ursachen des Scheiterns einer gemeinsamen Verkehrspolitik.....	379
1.1 Strukturelle Ursachen.....	379
1.2 Prozessuale Ursachen.....	388
1.3 Inhaltliche Ursachen	393
1.4 Fazit.....	395
2. Schluss	399
I. ANHANG	402
1. Glossar	402
2. Abkürzungsverzeichnis	403
3. Quellenverzeichnis.....	405
3.1 Deutsches Reich.....	405
3.2 Europäische Wirtschaftsgemeinschaft	408
4. Literaturverzeichnis	415
ZUR REIHE „STUDIEN DER GESCHICHTE DER EUROPÄISCHEN INTEGRATION“	432
CONCERNANT LA SÉRIE „ETUDES SUR L’HISTOIRE DE L’INTÉGRATION EUROPÉENNE“	433
ABOUT THE SERIES „STUDIES ON THE HISTORY OF EUROPEAN INTEGRATION“	434

SUMMARY

1. Introduction

“The juridical nature of the contemporary (...) state structure can hardly be described, as it mixes up elements of a confederation, a federation and a united state.”

The above evaluation could be taken from a random manual of the European Union. Actually, it comes from Heinrich von Treitschke’s commentary on the political system of the North German Federation in 1867. He records the core of a controversial discussion on the legal nature of the North German Federation which was continued in favour of the German Reich after 1871. The two legal constructs did not fit into a common national political regulatory model and could not be clearly classified as a contractual or constitutional, international law or public law solution. Due to the fact that the Constitution had carried out the division of powers between the Reich and the federal states differently from policy area to policy area, it was even more difficult to classify the political system of the Kaiserreich. Sometimes there was a tendency towards a confederation, then again, a tendency towards a federal state.

Clear similarities with the European Union are already recognizable at first sight: Firstly, the European Union has not been able to be analyzed within the common political model since its beginning in the 1950s. The elements of a traditional nation state are rather disappearing. Secondly, the social and economic circumstances are subject to the same processes of deterritorialization of policy, economics and law, as well as the compression and increasing legalisation of the internal relationships. These developments hardly occur at the same time within different policy areas. Both cases examined share a phase of transformation after their establishment in which the political decision-making and structural competences were totally re-regulated.

2. Aim

Starting from the observation that with the German Reich and the European Economic Community, two comparable political systems were created, I will examine why the resolution of a common transport policy failed in both cases. What were the different causes? Were the causes of a structural or processing kind or did they regard content? Are the difficulties of the policy formulation due to comparable or different causes?

If there were to be an emphasis on one policy area, namely the transport sector in this analysis, it would not be very surprising. The economy represented a

key factor concerning integration in both cases. Both political systems built clearly defined political structures and intensive activities particularly early.

I will contribute to three fields of research: The political science comparative EU research, the political science integration research and the historical research concerning the Bismarck Reich. A unique feature about this work is that it deals with failed political integration rather than – as so often – successful stories about it. This is not uninteresting concerning the generalization of the results because this work offers the possibility to counteract the danger of only examining successful cases.

3. Research design and delineation

Temporal delineation: For the German Reich (1871-1879) and the European Economic Community (1955-1972), we have clearly distinguishable periods of examination. Both cases deal with closed transport policy epochs which include a period containing the beginning of the negotiations, the establishment of the common political structures until the stating of the failure of the efforts to start a common transport policy.

Geographic delineation: We have to choose some federal and member states as examples because the political decisions cannot be viewed from everyone's perspective. Selection criteria are the difference of the activities concerning the legislative processes, as well as the dichotomy of the transport policy conceptions.

The kingdoms of Prussia and Bavaria are taken as examples for the German Reich. In addition, reference will be made to the kingdoms of Württemberg and Sachsen. Due to its political importance and the tight interconnection of Prussian bodies with the ones of the German Reich, Prussia cannot be left out. Bavaria obtained a special status due to its "Reservatsrechte" concerning rail transport. Moreover, the kingdom of Bavaria was one of the determining middle powers when it came to rail transport questions. It had various relations with each of the other federal states, especially with the middle powers.

Germany and the Netherlands are chosen as the key countries for the European Economic Community. Firstly, regarding the EEC members, the German and the Dutch transport systems in the 1950s and 1960s were most different, particularly when it came to the meaning of the individual means of transport for the overall traffic load. Secondly, there were clear interdependences between the two transport markets. On the one hand, the Dutch had the most popular seaports at the mouths of the Rhine, especially Rotterdam, at their disposal. On the other hand, the German transport market was very attractive for the Dutch transport sector.

Delineation of content: I will concentrate on the regulatory policy area as it is impossible to cover all aspects of transport policy. The content issues of the regulatory policy show minor differences in the epochal comparison. Generally, regulatory policy can be classified into three areas:

- Capacity policy (e.g. access rules to the market for providers of transport services);
- Price policy (e.g. state interventions concerning pricing at the transport markets); and
- Coordination policy (e.g. interventions in cooperation and concentration processes).

I have chosen as case studies for regulatory policy in the German Reich the following:

- Price policy: “Reichsgütertarifgesetz“ (law on transport tariffs for goods); and
- Coordination and capacity policy: “Reichseisenbahngesetz“ (general railway law with a focus on the supervisory and control rights, wage structures and transport law questions, as well as designation affairs).

I have chosen for the European Economic Community:

- Price policy: Regulation on forked tariffs for the transport of goods in inland navigation; and
- Coordination and capacity policy: Regulation of the competition rules for inland navigation.

Regarding the details of content in transport policy in the German Reich and the European Economic Community, the differences were quite huge. To that extent, it can only be asked how far both cases share contents of the same kind that influenced the failure and difficulties of the transport policy. Because contents of policy, nonetheless, strongly influenced the decision-making processes, there should be a comparison between transport policy areas with similar contents here.

Methodological delineation: From a methodological point of view, the historical comparison is put at the core of this study. Historical comparative works, more than other works, are confronted with the problem of quantitative restrictions. Due to labour-intensity, comparative works need to have a greater restriction than non-comparative ones. Therefore, there is a fine line between an appropriate representation of complex historical developments and the reduction of development lines and analysis criteria that can still be reasonably compared. For reasons of a better contextualization, I will start with a presentation of the developments of transport policy in a macro-historical overview. Then, case studies with similar contents are analyzed within a micro-historical perspective. Here, the individual case studies will be presented in great detail because important factors, such as interaction models of protagonists or their individual thoughts, become tangible.

In general, if it comes to the comparative analysis of the failure of transport policy, I will argue along the lines of policy, polity and politics:

- Policy: How far did the contents of policy lead to the failure of the legislation processes.
- Polity: How far did the formal structure of policy (institutions, methods and norms) lead to the failure of the legislation processes.

- Politics: How far did the process of mediation and implementation of interests by protagonists lead to the failure of the legislation processes.

In order to draw a differentiated picture of the process of decision-making, I will make use of a simple model of the policy-cycle. This subdivides the decision-making process into three different phases:

- Phase of initiative: The phase of initiative contains the conception phase of legislation drafts until they are officially passed on to the other bodies for further treatment.
- Phase of negotiation: The negotiation phase is considered to start with the official presentation and lasts to the exact moment at which a draft is definitely voted on.
- Phase of decision: The decision phase covers the period from the beginning of the actual voting session to the final decision on the acceptance or rejection of a legislation draft.

4. Structure and content of work

This study is divided into four parts to answer the research question.

(1) The political structures of the German Reich and the European Economic Community are compared in the first section. This is possible by initially comparing the general features of the political system and then the particular structures for transport policy.

Political system: Firstly, the general observation that the German Reich and the European Economic Community are similar political systems is reinforced. The political science concept of multilevel governance offers the theoretical access to this comparison. This has the big advantage in enabling a comparison of the political structures of the German Reich and the European Economic Community without simplifying their specific complexity. The comparison is carried out by making use of an indicator model developed by Edgar Grande. This offers useful indicators to check the comparability of both political systems.

- A non-hierarchical order of the levels: The non-hierarchical indicator of the levels shows that the EEC and the German Reich can each be called a non-hierarchical interrelated multilevel system. The different levels were strongly interrelated in a horizontal and a vertical way. In both cases, there is a distribution of sovereignty observable: The member states did not lose their complete sovereignty, meanwhile their public authority partially lost its power because essential right was transferred to the common institutions. Bodies and committees of different levels restrict themselves in their competences.
- The character of a negotiation system: The decision-making processes in both political systems are characterized by intensive negotiations and a strong interaction between different levels with their own functions, interests and operational resources. Next to the community institutions, political decisions are negotiated in an interaction process with a number of com-

mittees and informal bodies on a transnational and federal level basis. Subsequently, more and more interest groups and expert groups were integrated into the decision-making processes.

- The feature of a dynamic system: In the European Union and the German Reich, the tasks and competences are not clearly distributed between the different levels, which results in an outstanding dynamism. These structural characteristics result in a lot of competition for responsibilities, resources and power between and on the different levels. Additionally, a negative competition in the sense of a shift of problems or responsibility for unpopular decisions is recognizable. The cooperation effort between the levels, institutions, policy areas, and protagonists is, therefore, very high compared to other political systems.

In general, it becomes clear that with the establishment of the German Reich and the European Economic Community, there are two systems which had similar basic characteristics at their beginning or gradually developed these with political practice.

Institutional structures in the policy field of transport: In a second step, the institutional structures in the policy field of transport are compared with each other. I differentiate between a comparison of tasks and competences, and a comparison of the decision-making structures regarding the common legislation. Special emphasis is put on functional equivalents between the institutions of the German Reich and the EEC concerning the legislation processes.

In both cases, there is a strong interrelation between levels and bodies. During the whole decision-making process, the community level and the member-state level(s) were closely interwoven so that the successful end of the legislation process was only possible when the interests between the bodies of all levels were coordinated. A consistent voting of all participants was necessary for a general decision. Due to the double decision-making of the Bundesrat and the Reichstag, this was especially evident in the German Reich, whereas in the EEC, it was made by the contrast between the monopoly of the EEC Commission and the unanimous decision monopoly of the Council of Ministers. In both cases, it was not possible to rule against a body.

All in all, the decision-making structures of the EEC were more formalized and gave stricter standards than those of the German Reich. The German Reich was characterized more by informal structures for decision-making. Furthermore, it had a higher institutional dynamism. In the German Reich, the protagonists involved tried to establish new organizational elements with the help of informal negotiations or semi-formal special committees. In the EEC, on the contrary, the expansion of the permanent representatives' committee and its transport division could be seen as a dynamic development, the foundation of which had already been laid in the EEC treaty.

(2) In the second part, I will contextualize the transport policy. First of all, the existing forms of the cooperation in the fields of rail and transport are introduced which had already existed before the foundation of the German Reich and the European Economic Community. In addition, I will deal with the transport policy and the decision-making structures of the selected federal and member states.

Cross-border cooperation: If one compares the cross-border cooperation of the policy areas, rail and transport at the beginning of the individual examination period with regard to the cooperation contents, structures and protagonists, the results are quite different. (a) Concerning the contents of the transport policy, the priority of technical, operating and legal questions is obvious. Similarly, parallels between the failure and gap of the cooperation emerge. In both cases, it was not possible to decide on a uniform price system or to adapt price structures. Neither were common routes planned, nor transport policies adopted. (b) Clear differences are obvious when it comes to the structures of the relationships. In Europe, these were rather complex also due to the greater number of means of transport. In the German Reich, they were rather homogenous and manageable. The "Verein deutscher Eisenbahnverwaltungen" dominated the cross-border cooperation in the German Reich, while concerning the cross-border transport in Europe, a number of highly specialized international organizations with totally different task areas had developed since 1880. Non-governmental, governmental and supranational forms of cooperation existed next to each other in Europe. Of great importance was the European Conference of Ministers of Transport, which tried to align the transport systems of the 16 West-European countries. By doing so, it competed with the EEC. (c) Distinctive similarities exist among the actors. In both cases, the cooperation was restricted to a limited number of experts who tended to build epistemic communities. These communities disassociated from non-experts in the European cooperation in the 20th century, whereas this phenomenon was unknown in the German Reich.

Decision-making structures of the selected federal and member states: Different complexities shaped the decision-making structures in the federal states. The member states of the EEC built up multilevel decision-making structures in which a number of actors were integrated on all political levels (government, ministerial and administration). The member states of the EEC held differentiated and specialized transport ministries. In contrast, a co-ordination between the different ministries only took place on the government level in the federal states of the German Reich. Even more, only a few actors of the Ministry of Commerce and the Foreign Ministry were in charge of the decision-making power. In both cases, the structures for the participation in the common policy formulation were designed like foreign political structures.

(3) In the third part, I will present the developments in the transport policies of the German Reich and the EEC. In a first step, a shortened overview of the development of the common rail policy in the German Reich (1871-1879), as well as the common transport policy in the European Economic Community (1958-1972), is given. This should help to contextualise the case studies within the overall developments of the transport policies. In a second step, the negotiation and establishment of the basic contracts and structures are discussed. In the third step, the case studies on price policy and coordination/capacity policy are presented in detail.

(4) In the last part, the causes for the failure of the legislation initiatives concerning their structural, procedural and substantive policy dimensions are compiled

and compared. Due to the different interdependences and effect interrelations, the specific aspects are not always sharply separated.

5. Results

In both political systems, central elements of the political structures led to the failure of legislation initiatives. Here, primarily five causes should be mentioned:

Veto right: The right of veto of the federal and member states in the Bundesrat and Council of Ministers is regarded as one the main causes for the failure of transport policy. However, this right of veto has a significant qualitative difference concerning the two cases under examination. In the Council of Ministers, every member state had an individual veto right, while the members of the Bundesrat only possessed a veto right if they voted collectively, which means with a minimum number of votes. A consistent stable coalition between the middle powers in the Bundesrat, which spoke and voted with one voice, led to a comparable veto power. In the German Reich, as well as in the EEC, the right of veto directly influenced all the phases of the legislation process. The threat of a veto during the conception of drafts had already resulted in significant substantive modifications. The ambiguous provisions and assignments of responsibilities in the Reich Constitution and the EEC treaty made the veto right more effective.

Separation of initiative and decision-making bodies: The separation of initiative and decision-making bodies was a key factor for the failure in two respects: Firstly, the restriction of the community institutions to the initiative responsibility resulted in an excessive weighting of the common interests in the legislation drafts. Furthermore, due to their limited influence on the negotiations and the final decisions, the community institutions interpreted their initiative right as a right to define the content of draft legislations. In order to enforce their understanding of the right, they developed strategies to be able to creatively intervene in later phases of the decision-making process. Secondly, the final decision was exclusively made by representatives of the federal and member states in the Bundesrat and Council of Ministers. The members' individual calculations and interests, which tended to be neglected during the conception of drafts, were the focus of the final evaluation. Individual evaluation-standards were adapted to a common consensus. This increased the susceptibility to failure of legislation processes during the decision-making phase.

Isolation of the policy areas: Both political systems were characterized by a distinctive division according to different policy areas. The individual policy areas were often isolated from one another. Through this, the actors were deficiently forced to link different acts of legislation, even though this would have increased the chance of package deals. Needs from the outside were seldom brought to the transport bodies and compromises were rarely searched for outside the limited scope of transport policy.

Vague Constitution and contract specifications: The vague specifications of the Reich Constitution and the EEC contract were essential factors which led to failure. The situation was further aggravated by the fact that the imprecision had structural components as well as those regarding content. Firstly, the individual articles formed the basis for unclear voting and decision-making structures. Secondly, the vague specifications made the discussion on content more difficult. Especially in the EEC, different concepts of transport policy could be read in the articles of the EEC contract. Attempts to accomplish the political objectives via a juridical interpretation of individual articles turned out to be a further element in the failure.

Interlinkage of the levels: The interlinkage of the different levels (in the multilevel governance structures) turned out to be an obstacle for successful legislation in the German Reich, as well as in the EEC. Many opinions of different actors had to be harmonized with each other, which was difficult to realise concerning the diversity of interests. Contents of legislation drafts were to adapt to the diverse political claims and wishes. This increased the susceptibility of criticism and thus the risk of failure.

Although the five causes mentioned presented important factors for the failure of transport policy, the reverse must not be seen as a guarantor of success. On the contrary, during the discussion about the application of the EEC competition rules to the transport sector, it was not recognizable that interdependences between the policy areas could lead to failure as well. An intensive interrelation could turn out to be positive in the same way. The competition between the Reichstag and the Bundesrat supported the successful legislation well.

Remarkably, the elements which actually should support the legitimacy of political decisions in federal systems, distinctively contributed to the failure. This was also due to the fact that in both cases, the systems were young federal ones whose internal structures and functionalities still had to develop further. In both cases, the strict division of initiative bodies and decision-making bodies in the legislative process led to a particular interpretation of the right of initiative by the initiative bodies. According to this interpretation, they themselves were allowed to intervene in later phases of the decision-making process. The relatively vague formulations of the Reich Constitution and the EEC contract permanently caused juridical difficulties in interpretation in both cases, although all participants had to be aware of the fact that only political solutions could lead to a decision. The two political systems were new, so, as usual in political practice, it would have been inevitable to continuously carry out a flexible adjustment of the political systems to new conditions. In both cases, the individual actors and bodies rejected that. They were not prepared to redistribute the formally fixed rights afterwards, or to go without competences when it came to the formation of new elements in the governance structures. Simultaneously, the member states meticulously minded that a change of the power symmetry did not happen to their disadvantage. Rail and transport policy in both cases turned out to be a power policy. The established actors and bodies tried to defend themselves against a change of the status quo, whereas the new actors and bodies were keen to achieve an expansion of their power. A superior authority which had power over the competence-competence was missing. Distinctive similarities revealed them-

selves when it came to procedural causes. In both cases, the actors missed the chance to prepare package deals and to appropriately assess what is politically achievable. In the end, the actors hardly even detached themselves from established and conventionalized patterns of action.

Despite all the similarities between the two cases under examination, there are distinctive differences with regard to the causes and array of causes. The different relevance regarding the contents of policy for the failure surely stands out. Concerning the distinctive influence of the contents for the failure of the EEC transport policy, there are no equivalents in the German Reich recognizable. Ideas about the realization of economies of scale, theoretical conceptual suggestions with underdeveloped practical application and competing regulatory visions effectively impeded the enacting of a common transport policy. Regulatory opposites inexorably collided permanently in the diverse discussions. There were hardly any compromises between the ideal ideas about transport as an economy area to be liberalized, and an economic special area which needed a specific regulatory framework. "Efficiency and public service obligations" were key words which could hardly be combined. The same counted for "competitive structures and administrative control". In contrast, political content in the German Reich caused a failure only in a limited number of cases. Next to the contents, the competition with other organizations, such as the European Conference of Transport Ministers, only played a role in the EEC.

Plain differences appear concerning the changes of the causes in the course of time. While the operating functions of political decision-making processes in the German Reich nearly remained stable, they changed extensively in the EEC. In the EEC, learning and adaptation processes can be summed up by saying that the actors constantly adapted their behaviour to the circumstances made by the EEC. In the German Reich, such adaptation processes could be seen only rudimentarily. Nevertheless, the changes in the EEC were primarily related to causes of secondary meaning.

The result shows that the causes for the failure of transport policy in the EEC were varied and they dispersed over the three policy dimensions in a more balanced way. The number of individual causes in the EEC was also considerably higher. With regard to the thesis of the comparability of the political systems, it is noteworthy that the number of negative effective causes in both cases exceeded the number of factors being only effective in one case.

6. Future prospects

As a result of this study, I suggest that a comparison between the EEC/EC/EU and the German Reich would be worthwhile in other policy areas as well. It is possible to give general statements about the long-term dynamics, the construction mechanisms and interdependencies in political systems such as the European Union. This study's research design has opened the way for different follow-ups which could either have a broad focus, like this study, or pick up individual factors for success and failure of legislation processes. A more theory-governed analysis would be possible here. Starting from current (theoretical) debates on

the European Union, such future studies might use the German Reich as a reference. Therefore, I understand this study as a kind of introduction to a totally new examination field: Historical comparative integration research.

A comparison between the German Reich and the EEC/EU is only reasonable if the features of the individual policy areas allow this comparison as well. On the one hand, this applies because, due to the highly sectoral resolution of both systems, a comparison only makes sense if this comparability of political structures is given in the individual policy area. On the other hand, the specific features have to be considered because, in comparison to the 20th century, in the 19th century, political contents were different in many respects. The question at what time of their genesis could both systems be compared with each other has to be newly posed and answered every time.

RESUME

1. Introduction

« La nature juridique (...) des états en construction aujourd'hui n'est que difficilement définissable, parce qu'en elle se trouvent mélangés des éléments d'états confédéraux, fédéraux et centralisés. »

La citation précédente pourrait provenir de n'importe quel manuel sur l'Union Européenne. En réalité, il s'agit d'un commentaire de Heinrich von Treitschke fait en 1867 à propos du système politique de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Il touche ici au cœur de la question, qui faisait alors débat, de la nature juridique de la Confédération de l'Allemagne du Nord. Cette question sera, à partir de 1871, toujours valable pour le Reich allemand. Ces deux constructions juridiques ne correspondaient à aucun des modèles habituels des régimes d'état et ne se laissaient pas facilement classer comme appartenant au droit des contrats, au droit constitutionnel ou encore au droit public ou international public. Comme la constitution du Reich procédait, de plus, à une répartition des compétences différente entre le Reich et les Etats fédérés suivant les domaines, il était encore plus difficile de classer le système de l'Empire. Alors que certaines dispositions tendaient vers une confédération d'Etats, d'autres inclinaient plutôt vers un état fédéral.

Déjà au premier abord nous pouvons remarquer de nettes ressemblances avec l'Union Européenne : Premièrement l'Union Européenne ne se laisse pas, et ce depuis ses débuts dans les années 1950, intégrer dans les habituelles conceptions des régimes politiques. Plus exactement, les traditionnelles structures politiques se fondent en elle. Deuxièmement les rapports sociétaux et économiques sont soumis aux mêmes procédures de déterritorialisation de la politique, de l'économie et du droit ainsi qu'à la densification et judiciarisation des relations internes. Les hétérogénéités marquées et les développements inégaux entre les différents domaines politiques sont caractéristiques. Pour les deux cas d'études, il est normal qu'ils se soient retrouvés, après leur création, dans une procédure de transformation dans laquelle les compétences de décisions et d'organisations devaient être ajustées de manière complètement nouvelle.

2. Objectif

En dehors de l'observation qu'il s'agit, pour le Reich allemand comme avec la Communauté économique européenne, de la création de deux systèmes politiques comparables, ce travail va examiner pourquoi, dans les deux cas, l'adoption d'une politique commune des transports échoua. Quelles en étaient les causes respectives ? Etaient-elles – ces causes – d'ordre structurel, ou bien dues au sujet de la politique des transports ou encore au processus de mise en place?

Les difficultés de la formulation politique sont-elles à rapporter à des causes comparables ou différentes ?

S'il a été choisi pour cette étude le secteur des transports comme domaine politique, il n'apparaît que comme peu surprenant qu'il puisse également être compris comme appartenant au secteur de l'économie. Dans les deux cas, l'économie représente un moteur d'intégration essentiel. Les deux systèmes politiques développèrent ainsi particulièrement tôt des structures politiques fortes et une intense activité.

Ce travail se comprend comme une contribution à trois champs de recherches: l'étude comparative de la politique de l'Union Européenne, l'étude d'intégration historique et l'étude historique de l'Empire de Bismarck. Une spécificité de ce travail est son intérêt pour une politique d'intégration ayant échoué et non pas, comme c'est souvent le cas, pour une histoire aboutissant à un succès. Dans la perspective d'une généralisation des résultats, il n'est pas inintéressant que ce travail offre ainsi la possibilité d'éviter le danger d'une recherche se concentrant exclusivement sur les cas de succès.

3. Plan de recherche et limites

Période: Pour le Reich allemand comme pour la communauté économique européenne, il existe une phase de recherche clairement limitée : la période 1871-1879 pour le Reich allemand et la période 1955-1972 pour la CEE. Dans les deux cas, il s'agit d'un cycle complet en ce qui concerne la politique de transports. Chacune de ces périodes débute en effet avec les négociations concernant la mise en place de structures politiques communes, et se terminent par le constat d'échec malgré les efforts autour de cette politique commune de transport.

Limite géographique: Comme les décisions politiques ne peuvent être étudiées à travers le point de vue de chacun des acteurs participants, des Etats fédérés ou des Etats-membres ont été choisis à titre d'exemples. Le critère principal est donc ici, d'un côté la différence des activités dans les procédures législatives et, de l'autre, les conceptions extrêmement contradictoires de la politique des transports.

Pour le Reich allemand, nous choisirons les Royaumes de Prusse et de Bavière avec, pour compléter, les Royaumes de Wurtemberg et de Saxe. La Prusse, avec son poids politique et les étroites imbrications entre les organes prussiens et ceux du Reich allemand, ne peut être ignorée. Au contraire, la Bavière avec ses droits de réserve vis-à-vis des décisions prises dans la politique ferroviaire, occupait une place vraiment particulière. De plus le Royaume était pour ces questions une des puissances moyennes clés et disposait de nombreuses relations avec ces autres puissances moyennes.

Pour la communauté économique européenne, les recherches vont se concentrer sur la République fédérale d'Allemagne et le Royaume des Pays-Bas. Tout d'abord, les systèmes de transport dans les années 1950 et 1960, d'un côté de l'Allemagne, de l'autre des Pays-Bas, sont ceux qui, parmi les membres de la CEE, sont le plus antagoniste, principalement en ce qui concerne la relation entre

les voies de trafic unique et le poids du trafic général. Ensuite, il existait entre les marchés de transport une profonde interdépendance. D'un côté les Pays-Bas possédaient les importants ports de l'embouchure du Rhin – dont surtout Rotterdam. De l'autre côté, le marché du transport allemand était, pour les métiers des transports néerlandais, extrêmement attractif.

Le sujet : Comme ce travail ne peut pas couvrir tous les aspects de la politique des transports, il va se concentrer sur les domaines de la gouvernance économique parce ce que les aspects de fond de la gouvernance économique présentent, dans des comparaisons dans le temps, peu de différences. Généralement, on distingue trois domaines dans la gouvernance économique :

- La politique de capacité (c'est-à-dire les règles d'accès au marché pour les fournisseurs de prestation de service dans les transports)
- La politique tarifaire (c'est-à-dire l'intervention de l'état dans la formation des prix dans les marchés des transports) et
- La politique de coordination (par exemple, les interventions dans des processus de coopération ou de concentration).

Comme exemple de cas de la gouvernance économique, nous choisirons.

La politique tarifaire:

- Reich allemand: Reichsgütertarifgesetz (Loi sur les tarifs des biens du Reich)
- CEE: Margentarifverordnung (Arrêté sur les tarifs à fourchettes)

La politique de coordination/capacité:

- Reich allemand: Reichseisenbahngesetz (Loi sur les chemins de fer du Reich) (avec principalement les droits de contrôle et de surveillance, les structures des tarifs, la question du droit des transports ainsi que la nature des concessions accordées)
- CEE: Les règles de concurrence

Bien sûr, il existe de très grandes différences entre la politique des transports du Reich allemand et celle de la CEE dans les questions de détails. C'est pourquoi, on ne peut que se demander de quelle manière les contenus de même nature ont, dans les deux cas, influencé l'échec, ou plutôt les difficultés, de la politique des transports. Comme les contenus de la politique influencent néanmoins de façon cruciale les processus de décisions politiques, nous devons ici comparer les domaines de la politique des transports avec des contenus semblables.

Méthodologie: D'un point de vue méthodologique, la comparaison historique est au centre. Encore plus que tout autre travail, les travaux de comparaison historique se voient confrontés aux problèmes de restrictions à la fois quantitatifs et qualitatifs. De part des considérations d'économie de travail, les travaux de comparaison doivent procéder à une plus grande limitation que les travaux non-comparatifs. C'est pourquoi on procédera ici à un exercice d'équilibre entre la représentation adéquate de la complexité des développements historiques d'un côté, et – dans une certaine mesure – la réduction des développements et des critères d'analyse de l'autre, sans pour autant mettre en péril la possibilité d'une comparaison judicieuse. Pour permettre la contextualisation, les développements de la politique des transports seront, dans un premier temps, présentés comme

une vue d'ensemble macro-historique. Ensuite des études de cas avec des contenus semblables seront analysées (perspective micro-historique). Dans ces études de cas, il sera procédé à un minutieux exposé des processus de décisions, puisque seul le niveau de la micro-histoire permet de cerner d'importants facteurs d'explication comme l'interaction des acteurs entre eux, ou la pensée d'acteur isolé.

Sur le fond ce travail différencie, dans l'analyse comparative de l'échec de la politique des transports, trois dimensions politiques :

- *Politics*, c'est-à-dire qu'on se demandera de quelle manière le processus durant lequel les intérêts sont transmis et imposés par les acteurs a conduit à l'échec du processus législatif.
- *Polity*, c'est-à-dire qu'on se demandera dans quelle mesure la structure formelle de la politique, soient les institutions, les procédés et les normes, a conduit à l'échec du processus législatif.
- *Policy*, c'est-à-dire qu'on se demandera dans quelle mesure les contenus politiques ont conduit à l'échec du processus législatif.

Les phases de décisions du processus législatif seront isolément appréhendées avec le modèle des *Policy-Cycles* qui distingue le processus de décision politique entre une phase d'initiative, une phase de négociations et une phase de décisions. La phase d'initiative est comprise comme étant la phase de conception d'une ébauche de législation jusqu'au point où cette dernière est présentée officiellement aux comités pour d'autres transformations. La phase de négociations comprend la période allant de la présentation officielle au moment où un projet doit être porté au vote définitif. La phase de décisions couvre en conséquence la période du processus législatif allant du début de la séance de vote proprement dite à la décision finale sur l'acceptation ou le rejet de l'ébauche de législation.

4. Structure et contenu du travail

Pour répondre à la problématique soulevée, le travail présent se structure en quatre parties.

(1) Dans la première partie nous allons comparer les structures politiques du Reich allemand avec celle de la Communauté Economique Européenne. Cela s'effectuera tout d'abord avec la comparaison des caractéristiques générales du système politique, et ensuite avec celle de chacune des structures dans le domaine des transports.

Système politique général: Tout d'abord nous allons consolider l'observation fondamentale selon laquelle le Reich allemand et la Communauté Economique Européenne représentent deux systèmes politiques semblables. L'accès théorique à cette comparaison nous est donné par le concept de science politique de gouvernance multiple niveau qui offre l'avantage de permettre une comparaison des structures politiques du Reich allemand et de la Communauté Economique Européenne sans simplifier trop fortement, pour chacune d'elles, leurs complexes

spécificités. La comparaison s'appuiera sur le modèle des indicateurs du politologue Edgar Grande. Ce modèle donne des indicateurs utiles pour la comparabilité des deux systèmes politiques. Les indicateurs développés par Grande (Ordre non-hiérarchique des niveaux d'action, système de négociation, système dynamique) seront appliqués au système politique du Reich allemand. (a) Avec l'indicateur de l'Ordre non-hiérarchique des niveaux d'action, nous montrerons que la CEE tout comme le Reich allemand peuvent être désignés comme système à plusieurs niveaux non-hiérarchiques et entrelacés. Ce système dispose d'une forte interdépendance politique horizontale et verticale. Dans les deux cas nous pouvons observer une répartition de la souveraineté : Les Etats faisant partie de la confédération ne perdent pas complètement leur souveraineté, toutefois leur souveraineté devient dans l'ensemble inutile, puisque le droit le plus important se trouve dans les mains de la confédération. Les organes et commissions de différents niveaux se restreignent dans leurs compétences réciproquement. (b) Le processus de décision dans les deux systèmes politiques se caractérise par d'intenses négociations et une forte interaction entre plusieurs niveaux de négociations, avec pour chacun d'entre eux, ses propres fonctions, intérêts et moyens de négociations. A côté des organes communs, les décisions politiques sont également négociées dans une multitude de comités, commissions et commissions informelles dans un processus d'interaction transnational ou bien trans-étatique suivant le cas, et dans lesquels un nombre croissant de groupes d'intérêts et d'experts se voient engagés. (c) Non seulement dans l'Union Européenne, mais aussi dans le Reich allemand, les sphères d'action et les compétences ne sont pas formellement répartis entre les différents stades de négociations. Il en résulte, pour ces différents stades de négociation, un exceptionnel dynamisme. De ces caractéristiques structurelles provient l'existence d'une concurrence entre les niveaux territoriaux, variable suivant les domaines politiques, à propos des compétences, des ressources et du pouvoir. Pareillement nous pouvons observer une concurrence négative dans le sens du transfert de problèmes ou de responsabilité pour les décisions impopulaires. C'est pourquoi l'effort de coordination entre les niveaux de négociations, les institutions, arènes politiques et les acteurs est, en comparaison avec d'autres systèmes politiques, très haut. En résumé nous avons, avec le Reich allemand et la Communauté Economique Européenne, la construction de deux systèmes politiques qui présentaient lors de leur création des caractéristiques de bases semblables qui se sont encore développées avec la pratique politique.

Structures institutionnelles dans le domaine politique des transports: Dans un deuxième temps, les structures institutionnelles dans le domaine politique des transports seront comparées. Il faudra ici distinguer une comparaison des répartitions d'exercices et de compétences d'un côté, et une comparaison des structures politiques de décision au vu de la législation commune de l'autre. On soulignera les équivalences de fonctions entre les institutions du Reich allemand et celles de la Communauté Economique Européenne au vu de la procédure législative.

Dans les deux cas il est constaté une forte interdépendance entre les niveaux et les organes. Le niveau communautaire et le niveau des Etats-membres ou Etats fédérés sont, pour la bonne tenue du processus décisionnel, si fortement imbriqués l'un dans l'autre, que le processus législatif ne pouvait s'achever avec succès qu'avec une entente autour des intérêts entre les organes des deux niveaux. Pour

la décision à proprement parler, l'unanimité des votes de tous les participants était nécessaire. Cela paraît particulièrement évident pour le Reich allemand avec la double prise de décision du Bundesrat et du Reichstag, mais c'est également vrai pour la Communauté Economique Européenne suite à l'opposition entre le monopole d'initiative de la Commission et le monopole décisionnel et à l'unanimité du Conseil des Ministres. Dans les deux cas, il était impossible de gouverner contre un organe.

En résumé les structures décisionnelles de la CEE étaient plus formelles et donnaient des objectifs plus précis que celles du Reich allemand. A contrario, les structures informelles à la recherche de décisions caractérisaient dans une large mesure le Reich allemand. De plus le Reich allemand présentait un plus haut dynamisme institutionnel. Les acteurs participants aux pré-négociations informelles ou aux commissions spéciales essayaient sans cesse d'établir de nouveaux éléments organisationnels. Pour la CEE, la construction de la commission des représentants permanents et le groupe technique « Transport » pouvaient, éventuellement, constituer un développement dynamique dont la base était déjà posée dans le traité de la CEE.

(2) Dans la deuxième partie du travail, la politique des transports sera mise en contexte. Ainsi il sera présenté dans un premier temps les formes de coopérations existantes avant la formation du Reich allemand et de la Communauté Economique Européenne dans les domaines du ferroviaire et des transports, ainsi qu'un aperçu de la politique des transports et des structures décisionnelles dans les Etats fédérés ou Etats-membres choisis.

Coopération transfrontalière: Si l'on compare la coopération transfrontalière dans les domaines politiques du ferroviaire ou bien des transports au début de chacune des périodes examinées du point de vu du contenu de la coopération, des structures et des acteurs, nous remarquerons des tableaux complément différents. (1) En ce qui concerne le sujet de la politique des transports, la priorité des questions techniques, opérationnelles et juridiques apparait dans les deux cas. Pareillement, il existe des parallèles entre les échecs et les absences d'un travail en coopération. Ce ne fut, dans les deux cas, aucunement une réussite de décider d'un système tarifaire unique, ou d'harmoniser les structures tarifaires les unes avec les autres. Des plans pour la mise en place de voies coordonnées ou carrément communes, tout comme une adaptation de la politique des transports ne furent que peu envisagés. (2) Au contraire, de grandes différences apparaissent quant aux structures des relations. Celles-ci sont, en effet, en Europe plutôt complexes et multiples, ce qui est aussi à mettre en relation avec le grand nombre de voies de trafic, alors qu'elles étaient, dans le Reich allemand plutôt homogènes et restreintes. Dans le Reich allemand, l'Association de l'Administration du Chemin de Fer Allemand dominait la coopération transfrontalière, alors qu'il était apparu en Europe depuis les années 1880, pour le transport transfrontalier, une multitude d'organisations internationales, en partie très hautement spécialisées, avec des champs d'action complètement différents. En Europe, les formes de la coopération étaient à la fois non-gouvernementales, gouvernementales et supranationales ; dans le Reich allemand il s'agissait uniquement d'une coopération non-gouvernementale. La création, sur une initiative du Conseil de l'Europe en 1953, de la première conférence européenne des ministres des transports eut une

signification particulière. Elle tenta, avec le concours de 16 ministères des transports de l'Europe de l'ouest, d'harmoniser le système des transports européens. Elle se retrouva ainsi en directe concurrence avec la CEE. (3) A l'inverse, il apparaît une forte convergence en ce qui concerne les acteurs. Dans les deux cas, la coopération était réservée à un cercle restreint de personnes spécialisées qui tendait à former des réseaux tout en excluant les personnes de l'extérieur. A vrai dire la coopération européenne du XX^{ème} siècle montra une claire distance et un franc scepticisme à l'égard des personnes non-spécialisée, et ce bien plus fortement que ce ne fut le cas au sein du le Reich allemand.

Les structures décisionnelles des Etats fédérés et Etats-membres : Diverses difficultés marquèrent également les structures décisionnelles à l'intérieur des Etats eux-mêmes. Les Etats-membres de la CEE érigèrent pour tous les niveaux politiques (niveaux gouvernemental, ministériel, administratif) des structures décisionnelles à plusieurs couches dans lesquelles fut engagée une multitude d'acteurs. Au contraire il y avait, dans les Etats fédérés du Reich allemand une coordination presque exclusive entre les différents ministères à l'intérieur de chacun des gouvernements. Les Etats-membres de la CEE se sont décidés pour des ministères des transports détachés et spécialisés, alors que le pouvoir de décision était, pour les Etats fédérés du Reich allemand, entre les mains d'un des acteurs, peu nombreux, des ministères du commerce ou des affaires extérieures. Mais dans les deux cas les structures pour la participation à la mise en place d'une politique commune étaient conçues comme des structures de politique extérieure.

(3) Dans la troisième partie du travail, les recherches sur Reich allemand et sur la CEE seront séparées les unes des autres pour présenter les développements de la politique des transports. Ainsi dans un premier temps il sera donnée une rapide vue d'ensemble du développement de la politique ferroviaire commune dans le Reich allemand (1871-1879) puis de la politique des transports communes européenne (1958-1972) pour pouvoir intégrer les processus législatifs choisis dans le contexte général. Dans un deuxième temps, la négociation et la mise en place des traités fondamentaux comme des structures seront thématiques. Enfin, dans un troisième temps, nous allons présenter, de manière détaillée et complète, les études de cas, à propos d'un côté de la Reichseisenbahngesetz (Loi sur les chemins de fer du Reich) et de la Reichsgütertarifgesetz (Loi sur les tarifs des biens du Reich); et de l'autre des Margentarifverordnung (Arrêté sur les tarifs à fourchettes) et des règles de concurrences.

(4) Enfin, dans la quatrième partie nous ferons ressortir et comparerons les causes de l'échec des initiatives législatives dans leurs dimensions politiques, à la fois structurelle, de procédure et de fond. A cause des multiples interdépendances et des similitudes des effets, les différents aspects ne seront pas toujours fortement séparés les uns des autres.

5. Résultats

Le travail arrive à la conclusion que, dans les deux systèmes politiques, des éléments centraux des structures politiques ont occasionné l'échec des initiatives législatives. Il nous faut nommer ici cinq causes principales:

Droit de veto : Une des principales causes de l'échec de la politique des transports doit être vu dans le droit de veto des Etats fédérés ou Etats-membre au Bundesrat ou au conseil des ministres suivant le cas. Cependant ce droit de veto présente, pour les deux cas étudiés, une différence qualitative élémentaire. Au conseil des ministres chaque Etat-membre exerçait un droit de veto individuel, alors qu'au Bundesrat les Etats fédérés ne pouvaient décider que collectivement, c'est-à-dire avec un nombre minimum de voix, d'un droit de veto. L'idée qu'il puisse tout de même s'agir d'un droit veto comparable est due à une coalition stable et durable entre les Etats de puissances moyenne au Bundesrat qui ne parlaient et ne votaient que d'une voix, pour ainsi dire. Il y avait un monde entre le droit de veto fixé institutionnellement et sa pratique réelle qui augmentait l'influence de la stable coalition des Etats de puissance moyenne, mais qui favorisait également l'échec des processus législatifs. Aussi bien dans le Reich allemand que dans la CEE le droit de veto perturbait directement toutes les phases du processus législatif. La simple menace d'un veto conduisait déjà lors de la conception des projets à de considérables modifications de fond. Le droit de veto devint encore plus efficace avec les dispositions et attribution de compétence, différemment interprétables, inscrites dans la constitution du Reich allemand ou dans le traité de la CEE.

Séparation entre les organes d'initiative et de décisions : La séparation entre les organes d'initiative et de décisions jouait un double rôle central dans l'échec. Tout d'abord la limitation des organes communs pour la responsabilité d'initiative (monopole d'initiative) avait pour résultat que les projets législatifs appréciaient plus fortement les intérêts communs que les intérêts particuliers. En outre, les organes communs avançaient leur droit d'initiative, entre autre à cause de leurs possibilités limitées d'influence dans les phases du processus à venir, comme un droit de définition du contenu. Pour imposer ce droit, ainsi compris par eux, ils développèrent différentes stratégies, l'idée étant de pouvoir intervenir dans les futures phases du processus législatif qui se dessinaient. Secondement la décision finale à propos de la législation avait lieu exclusivement par les représentants des Etats fédérés et Etats-membres au Bundesrat ou au Conseil des Ministres. Les calculs des intérêts de chacun des états, qui lors de la conception du projet avaient tendance à n'être que peu pris en compte, étaient au centre des évaluations finales. Considérant les intérêts de chacun, chaque état aménageait le consensus commun, fragilisant ainsi ce consensus tout en augmentant la possibilité d'un échec de la procédure législative durant la phase de décision.

Isolation des domaines politiques: Les deux systèmes politiques se caractérisaient par une sectorisation prononcée. Les différents domaines politiques étaient souvent très isolés les uns des autres. Ainsi, les acteurs n'étaient qu'insuffisamment obligés à relier la législation avec d'autres domaines de la politique, ce qui aurait

augmenté les chances de trouver un terrain d'entente pendant les négociations. De facto il ne fut présenté que rarement les besoins extérieurs aux commissions des transports, et des compromis en dehors du domaine limité de la politique des transports ne furent que rarement recherchés.

Vagues objectifs de la constitution ou du traité: Les vagues objectifs de la constitution du Reich allemand ou du traité de la CEE ont clairement conduit à l'échec. Fait aggravant : le flou entourait à la fois les composants structurels mais aussi de fond. Tout d'abord les différents articles posèrent la première pierre à des structures de concertations et de décisions mal définies. Ensuite, les vagues objectifs aggravèrent également les discussions de fond à propos des projets législatifs. Particulièrement pour la CEE, il était possible d'interpréter de manière différente les concepts de la politique des transports définis par le traité. La tentative d'imposer des buts politiques précis grâce à une (fine) interprétation juridique d'articles isolés s'avéra être une nouvelle pierre à l'édifice de l'échec.

Interdépendance des niveaux: L'interdépendance des niveaux dans le processus décisionnel s'avéra être à la fois pour le Reich allemand et pour la CEE un obstacle au succès de la législation. Beaucoup d'opinions d'acteurs différents devaient s'accorder, ce qui était, en considération des multiples intérêts, souvent difficilement possible. Le contenu des projets législatifs devaient être adapté aux différents souhaits et exigences politiques. Cela augmentait la propension à la critique, et ainsi, également, le risque d'échec.

Bien que les cinq causes nommées soient des facteurs essentiels pour l'échec de la politique des transports, il ne faudrait pas interpréter la conclusion inverse comme une garantie de succès. Au contraire, il a été montré, avec la discussion de l'application des règles de concurrence de la CEE sur les transports, que l'interdépendance entre les différents domaines politiques pouvait de la même manière conduire à un échec. Dans une même mesure il est possible qu'une forte interdépendance s'avère positive. Ainsi, la concurrence entre le Reichstag et le Bundesrat facilita grandement le succès des législations.

De manière intéressante des éléments, qui normalement devaient augmenter la légitimité des décisions politique dans les systèmes fédéraux, conduisirent ici directement à l'échec. Cela est également du au fait qu'il s'agissait, dans les deux cas, de systèmes fédéraux récents dont les structures et modes de fonctionnement internes devaient encore se développer. Dans les deux cas, la stricte séparation entre les organes d'initiatives et décisionnels résultait d'une interprétation du droit d'initiative par les organes d'initiatives d'après laquelle elles pourraient elles-mêmes intervenir dans des phases futures du processus décisionnel. La formulation relativement vague de la constitution du Reich d'un côté, et du traité de la CEE de l'autre, soulevèrent dans les deux cas de permanentes querelles d'interprétation juridiques, même si tous les participants avaient conscience que seule une solution politique pouvait apporter une décision claire. Les deux systèmes politiques étaient nouveaux de sorte qu'il fut, dans la pratique politique, inévitable de procéder continuellement à une adaptation des structures politiques aux nouvelles réalités. Au contraire, dans les deux cas, les acteurs et commissions se braquèrent. Ils n'étaient pas prêts d'accepter les droits formellement fixés a posteriori, ou de se passer de certaines compétences en cas d'établissement de nouvelles structures. Pareillement les Etats participants fai-

saient méticuleusement attention à ce qu'une décision évite de tourner la symétrie des pouvoirs à leur désavantage. La politique ferroviaire et la politique des transports se révélèrent, dans les deux cas, comme une politique de pouvoir avec laquelle s'opposaient les acteurs et commissions établis contre une modification du statu quo, alors que de nouveaux acteurs et commissions s'efforçaient d'étendre leur pouvoir. Dans les deux cas, il manquait une instance-maîtresse qui aurait possédé des compétences au-dessus des compétences. On découvre également des points communs importants dans les causes de procédures. Les acteurs négligèrent, dans les deux cas, de mettre en place des négociations plus larges et les initiateurs de l'acte législatif ne réussirent pas à évaluer convenablement une politique réalisable. Enfin les acteurs ne se défaisaient que difficilement des modèles de négociations traditionnellement établis.

Malgré toutes ces similitudes, les deux cas d'études présentent, du point de vu des causes de l'échec, de grandes différences. Une de ces différences est la signification du sujet de la politique. L'exceptionnelle influence du contenu pour l'échec de la politique des transports de la CEE ne correspond aucunement à ce qui s'est passé pour le Reich allemand. Les idées qu'on se faisait des avantages importants provenant de la réalisation d'un bien de réseaux comme celui du transport, les propositions théoriques-conceptuelle avec des rapports pratiques sous-développés, et les conceptions interventionnistes concurrentes empêchèrent de façon effective l'adoption d'une politique des transports commune. Des idées interventionnistes contradictoires se heurtaient de façon permanente et de manière irréconciliable dans les différentes discussions. Entre les idées-types du transport comme un domaine économique à libéraliser et un domaine spécial de l'économie qui avait besoin d'un cadre de règles spécifiques, il était difficile de trouver des compromis. « Rentabilité et priorité du bien commun » étaient des mots-clés aussi irréconciliables que « Structure concurrentielle et direction administrative ». Au contraire, le sujet politique conduisit le Reich allemand à un échec seulement lorsqu'il s'agissait du pouvoir de décision, un élément structurel présenté comme appartenant au contenu. A côté du contenu, la concurrence avec d'autres organisations, comme la conférence des ministres des transports, n'a joué un rôle que pour la CEE.

Les modifications des causes dans le temps montrent, également, de grandes disparités. Alors que le Reich allemand restait presque constant aux conditions de fonctionnement des processus de décisions politiques, celles-ci évoluaient très fortement pour la CEE. Les processus d'apprentissage et d'adaptation de la CEE se laissent résumer comme suit : les acteurs adaptaient leur comportement petit à petit à la réalité de la CEE. Ce processus d'adaptation constitue pour le Reich allemand tout au plus un point de départ. Néanmoins ces modifications, pour la CEE, se réfèrent en première ligne à des causes d'importance secondaire.

Les résultats montrent que les causes de l'échec de la politique des transports pour la CEE étaient plurielles et qu'elles se répartissaient de manière équilibré sur les trois dimensions politiques. Pareillement, le nombre de cause était clairement plus élevé pour la CEE. Il est intéressant de remarquer, particulièrement au vu de la thèse de la comparabilité des systèmes politiques, que généralement, le nombre des causes ayant un impact négatif dans les deux cas, dépasse le nombre de chacun des facteurs n'agissant que dans de ces cas.

6. Perspective

Les résultats du travail suggèrent que dans d'autres champs politiques également, une comparaison entre la CEE, la CE et l'UE d'un côté et le Reich allemand de l'autre serait une entreprise intéressante. On rencontre souvent des déclarations générales à propos du dynamisme développé à long-terme ou des mécanismes de constructions ainsi que sur la cohérence de systèmes politiques comme l'Union Européenne. La réalisation de ce travail a ouvert un grand espace de possibilité pour un nombre important d'études à venir, et qui pourront, soit comparer, avec un angle aussi large qu'ici, des champs politiques les uns aux autres, soit refléter, sous une perspective plus étroite et de façon équitable, un facteur unique de succès ou d'échec de processus législatifs choisis. Une analyse fortement théorique qui cherche, en en finissant avec les discussions actuelles, la comparaison avec le Reich allemand dans le cadre de la recherche sur l'UE serait ainsi possible. Le travail présent se comprend également comme une introduction dans un champ de recherche complètement nouveau : une recherche historique d'intégration comparative.

Il faut tout de même limiter le plaidoyer pour la comparaison du Reich allemand avec la CEE et l'UE puisqu'elle n'est sensée que lorsque les spécificités du champ politique précis autorisent cette comparaison. Cela vaut d'abord parce que, à cause de la sectorisation réelle des deux systèmes politique, la comparaison n'est sensée que si, dans le domaine politique choisi, cette comparabilité est donnée par des structures politiques. Ensuite les spécificités doivent être prises en considération parce que le contenu politique se formait, au 19^{ème} siècle, à bien des égards différemment qu'au 20^{ème} siècle. La question des périodes où il peut être intéressant de comparer deux systèmes l'un avec l'autre doit être à chaque fois nouvellement posée et l'on se doit chaque fois d'y répondre.

A. EINLEITUNG

„Die rechtliche Natur des gegenwärtigen (...) Staatenbau's lässt sich nur schwer bezeichnen, weil in ihm staatenbündische, bundesstaatliche und einheitsstaatliche Elemente gemischt sind.“¹

Die obige Einschätzung könnte einem beliebigen Handbuch zur Europäischen Union entnommen sein. Tatsächlich stammt sie aus einem Kommentar Heinrich von Treitschkes über das politische System des Norddeutschen Bundes aus dem Jahr 1867. Er erfasst darin den Kern einer kontrovers geführten Diskussion über die Rechtsnatur des Norddeutschen Bundes zusammen, die nach 1871 für das Deutsche Reich fortgesetzt wurde.² Beide Rechtskonstrukte passten in kein gängiges staatspolitisches Ordnungsmodell und ließen sich nicht eindeutig als vertrags- oder verfassungs- bzw. völker- oder staatsrechtliche Lösung einstufen.³ Da die Reichsverfassung zudem die Kompetenzverteilung zwischen dem Reich und den Bundesstaaten von Politikfeld zu Politikfeld unterschiedlich vorgenommen hatte, war es noch schwieriger, das politische System des Kaiserreichs einzustufen. Mal ließ sich eine Tendenz in Richtung Staatenbund konstatieren, dann wieder eher in Richtung Bundesstaat. Der bayerische Rechtswissenschaftler Max von Seydel ging gar so weit, den Partikularstaaten die unteilbare Souveränität zuzusprechen, die Verfassung als Vertrag zu klassifizieren und den Bundesrat zu einer diplomatischen Versammlung zu erklären.⁴ Wenn die Mehrheit der Staatsrechtler letztlich doch für die Einstufung als Bundesstaat plädierte, dann gab wohl nicht zuletzt die politische Opportunität den Ausschlag oder wie Michael Dreyer es ausdrückte, „weil das neue Reich eben ein Bundesstaat sein musste.“⁵

Schon auf den ersten Blick lassen sich deutliche Ähnlichkeiten zur Europäischen Union erkennen:⁶ Erstens lässt sich die Europäische Union seit ihren Anfängen in den 1950er Jahren nicht mit den gängigen politischen Ordnungskonzeptionen erfassen. Vielmehr lösen sich in ihr die traditionellen politischen Strukturen auf. Zweitens unterliegen die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse den gleichen Prozessen der Entterritorialisierung von Politik, Ökonomie und Recht sowie der Verdichtung und Verrechtlichung der internen Beziehungen. Dabei liegen markante Heterogenitäten und ungleichzeitige Entwicklungen zwischen einzelnen Politikfeldern vor.

Im Deutschen Reich wie in der Europäischen Union bildet das Phänomen der Veränderung von Staatlichkeit unter den Rahmenbedingungen sich fundamental wandelnder gesellschaftlicher wie wirtschaftlicher Verhältnisse in seinen jeweili-

1 Vgl. Treitschke, Heinrich von: *Die Verfassung des Norddeutschen Bundes*, in: Preußisches Jahrbuch, 19 (1867), S. 719.

2 Vgl. Dreyer, Michael: *Föderalismus als ordnungspolitisches und normatives Prinzip. Das föderative Denken der Deutschen im 19. Jahrhundert*, Kiel 1986, S. 245-481.

3 Vgl. Stolleis, Michael: *Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland*, Band II, 1800-1914, München 1992, S. 364-376.

4 Vgl. Seydel, Max von: *Commentar zur Verfassungs-Urkunde für das Deutsche Reich*, Würzburg 1873.

5 Vgl. Dreyer, Michael: *Föderalismus*, S. 478.

6 Wenn im Folgenden von Europäischer Union gesprochen wird, so bezieht sich dies auch auf die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft.

gen Epochen den Hintergrund der Betrachtungen. So wie im 19. Jahrhundert Industrialisierung, Kommunikations- und Verkehrsrevolution traditionelle, ökonomische wie gesellschaftliche Räume entgrenzten, so unterlagen in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse den gleichen Prozessen der Entterritorialisierung von Politik, Ökonomie und Recht. Erweiterten sich im Fall des Deutschen Reiches lokale und regionale Märkte zu nationalen, so erweiterten sich in der EWG/EU regionale und nationale Märkte zu europäischen. Die hiermit verbundenen Wandlungsprozesse forderten die politischen Instanzen aller Ebenen im Deutschen Reich wie in der EWG/EG/EU permanent heraus, Antworten auf immer neue Problemkomplexe zu finden und die politischen Strukturen an die veränderten Bedingungen anzupassen. Beiden Untersuchungsfällen ist gemein, dass sie sich in einem Transformationsprozess befanden, in dem politische Entscheidungs- und Gestaltungskompetenzen völlig neu justiert wurden.

Wenn dabei von ‚Entgrenzung‘ die Rede ist, so zielt dies einerseits auf die schwindende Bedeutung staatlicher Grenzen für die politische Entscheidungsfindung ab, d.h. auf das Schwinden der klassischen Trennung zwischen Innen- und Außenpolitik, die immer mehr in den komplexen Strukturen eines Mehrebenensystems aufgeht. Andererseits verweist ‚Entgrenzung‘ auf die Auflösung von staatlichen Rechtsräumen durch übergeordnete Rechtseinheiten. Was für die EWG/EG/EU als Regieren im Übergang von der nationalen zur postnationalen Konstellation bezeichnet wird, war für das Deutsche Reich der Übergang von der pränationalen in die nationale Konstellation.

In diesem Zusammenhang sei kurz auf das Phänomen der nationalen (deutschen) ‚Einigungseuphorie‘ verwiesen, das als einer der obersten Einwände gegen eine Vergleichbarkeit von Deutschem Reich und EWG/EU angeführt werden könnte. Allerdings erweist sich die von der historischen Forschung lange Zeit vertretene These, nach der das Deutsche Reich von einer nationalen, deutschen Identität geeint und zusammengehalten worden sei,⁷ in ihrer „ahistorischen Verabsolutierung“⁸ als nicht haltbar. Schon in den 1980er Jahren hat die Nationalismusforschung begonnen, die nationalstaatliche Integration weitgehend als ein Elitenphänomen zu enttarnen.⁹ Neuere Forschungen gehen sogar darüber hinaus und formulieren die These, dass innerhalb der deutschen Bundesstaaten eigene ‚partikularstaatliche‘ Identitäten dominierten. Sie sehen in den (Staats-) Eisenbahnen der Bundesstaaten gar einen Hauptkonstrukteur dieser Identitäten.¹⁰ Die deutsche Nationalidentität wird von ihnen zu einem Elitenphänomen erklärt, vergleichbar mit den Europakonzepten der paneuropäischen Bewegung der 1920er Jahre oder der europäischen Föderalisten in den 1940er Jahren. Von einer nationalen Einigungseuphorie, welche die Fürsten und Könige des Deutschen Bundes veranlasste, ihre Kompetenzen unproblematisch mit dem Reich zu teilen,

7 Vgl. Langewiesche, Dieter: *Nation, Nationalismus, Nationalstaat in Deutschland und Europa*, München 2000, S. 172-189.

8 Vgl. Loth, Wilfried: *Regionale, nationale und europäische Identität. Überlegungen zum Wandel europäischer Staatlichkeit*, in: ders./Osterhammel, Jürgen (Hg.): *Internationale Geschichte*, München 2000, S. 359.

9 Vgl. Anderson, Benedict: *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, London 1983.

10 Vgl. Green, Abigail: *Fatherlands. State-Building and Nationhood in Nineteenth-Century Germany*, Cambridge 2001, S. 223ff.

kann jedenfalls keine Rede sein. Vielmehr gaben sie (ungeteilte) Souveränitäten nur in solchen Politikfeldern auf, in denen die ökonomischen Entgrenzungsprozesse oder ihre im europäischen Maßstab außenpolitische wie militärische Zweitrangigkeit sie dazu nötigten. Immerhin führten Bundesstaaten des Deutschen Reiches noch 1866 Krieg gegeneinander.

Wie später noch zu zeigen sein wird, ähnelten sich beide politischen Systeme, d.h. das neu gegründete Deutsche Reich und die neu gegründete Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, insbesondere im Bereich des Verkehrs. In beiden Fällen war die Kompetenz- und Aufgabenverteilung zwischen der gesamtstaatlichen und der teilstaatlichen Ebene ähnlich. Ebenso sollten in beiden Fällen aufbauend auf sehr ambivalenten und vage formulierten Verfassungs- wie Vertragsartikeln eine gemeinsame Verkehrspolitik formuliert werden, deren zentrales Element die gemeinsame Tarifpolitik darstellen sollte, die das Tarifniveau absenken, die Tarife harmonisieren und das Prinzip der Nichtdiskriminierung einführen sollte. Schließlich mussten in beiden Fällen die Gemeinschaftsorgane nach einer Phase intensiver Bemühungen in den Jahren 1879 bzw. 1972 konstatieren, dass sie an diesem Vorhaben gescheitert waren.

1. Zielsetzung

Ausgehend von der Beobachtung, dass mit dem Deutschen Reich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zwei vergleichbare politische Systeme geschaffen wurden, soll in dieser Arbeit untersucht werden, warum in beiden Fällen die Verabschiedung einer gemeinsamen Verkehrspolitik scheiterte. Welches waren die jeweiligen Ursachen? Waren die Ursachen struktureller, inhaltlicher und/oder prozessualer Art? Sind die Schwierigkeiten bei der Politikformulierung auf vergleichbare oder unterschiedliche Ursachen zurückzuführen?

Es ist also nicht das primäre Ziel, die politischen Systeme des Deutschen Reiches mit denjenigen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu vergleichen. Diese Vergleichbarkeit wird vorausgesetzt und in einem gesonderten Teil der Arbeit einleitend diskutiert. Vielmehr sollen die Ursachen für das Scheitern gemeinsamer Politiken bzw. gemeinsamer Rechtsetzung in vergleichbaren, sich formierenden politischen Strukturen bei ähnlichen politischen Inhalten durch eine komparative Analyse herausgefiltert werden.

Diese Arbeit versteht sich als ein Beitrag zu drei Forschungsfeldern: der politikwissenschaftlichen vergleichenden EU-Forschung, der historischen Integrationsforschung und der historischen Forschung zum Bismarckreich. Eine Besonderheit besteht darin, dass sich diese Arbeit mit gescheiterter Politikintegration und nicht mit – wie so oft üblich – Erfolgsgeschichten gelungener beschäftigt. Dies ist auch mit Blick auf eine Generalisierung der Ergebnisse nicht uninteressant, bietet diese Arbeit doch die Möglichkeit, der Gefahr einer zu einseitigen Fixierung auf Erfolgsfälle entgegen zu steuern. So warnt der Politologe Markus Jachtenfuchs völlig zu Recht davor, dass

„leicht das irreführende Bild eines immer stärker verregelten und institutionalisierten Staatensystems (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.“¹¹

2. Zeitliche Eingrenzung

Für das Deutsche Reich und die EWG ergeben sich mit den Zeiträumen 1871-1879 (Deutsches Reich) und 1955-1972 (EWG) jeweils klar abgrenzbare Untersuchungsphasen. In beiden Fällen handelt es sich um geschlossene verkehrspolitische Epochen, die sich über einen Zeitraum jeweils vom Beginn der Verhandlungen über die Errichtung gemeinsamer politischer Strukturen bis hin zur Konstatierung des Scheiterns der Bemühungen um die gemeinsame Verkehrspolitik erstrecken. In beiden Fällen versuchten die Gemeinschaftsinstitutionen möglichst zügig eine gemeinsame Verkehrspolitik für gemeinsame Verkehrsmärkte zu etablieren. Mit diesen ehrgeizigen Vorhaben scheiterten sie allerdings.

3. Räumliche Eingrenzung

Im Rahmen dieser Arbeit ist es nicht möglich, die politischen Entscheidungen im Rahmen der ausgewählten Fallbeispiele aus der Perspektive aller beteiligten Akteure aufzuarbeiten. Insbesondere mit Blick auf die Bundesstaaten des Deutschen Reiches und die Mitgliedsländer der EWG ist eine räumliche Eingrenzung unabdingbar. Hierzu zwingen auch arbeitsökonomische Erwägungen, da sich eine quellengestützte Rekonstruktion der Entscheidungsprozesse zwangsläufig auf eine Auswahl von Archiven beschränken muss. Die Gemeinschaftsorgane werden freilich in beiden Fällen systematisch in die Aufarbeitung einbezogen.

Für die Auswahl der Bundes- bzw. Mitgliedsstaaten wird als Hauptkriterium die Unterschiedlichkeit der Aktivitäten in den Rechtsetzungsverfahren sowie die weiteste Gegensätzlichkeit der verkehrspolitischen Konzeptionen herangezogen. Wenn die inhaltlichen Extrempositionen als Selektionskriterium herausgegriffen werden, dann besteht natürlich die Gefahr einer Überinterpretation von Konflikten. In gewisser Hinsicht muss deshalb auch offen gelassen werden, ob ein abweichendes Selektionskriterium zu einer abweichenden Akzentuierung der Ursachen für die Erklärung des Scheiterns geführt hätte. Die räumliche Eingrenzung stellt natürlich kein generelles Ausschlusskriterium für inhaltliche Positionen der anderen Bundesstaaten und Mitgliedsländer dar. So sind auch Archive anderer Staaten und Akteure ausgewertet worden, u.a. des Königreichs Württemberg und des Nicht-EWG-Mitglieds Großbritannien. Dies trägt auch dazu bei, eine zu starke Akzentuierung der inhaltlichen Extrempositionen zu relativieren. Nichtsdestotrotz resultiert die räumliche Eingrenzung zwangsläufig in einer starken Gewichtung der entsprechenden teilstaatlichen Positionen und Kalkulationen.

11 Vgl. Jachtenfuchs, Markus: *Regieren jenseits der Staatlichkeit*, in: Hellmann, Gunther/Wolf, Klaus Dieter/Zürn, Michael (Hg.): *Die neuen internationalen Beziehungen*, Baden-Baden 2003, S. 495-518, hier S. 512.

3.1. Deutsches Reich

Für das Deutsche Reich werden die Königreiche Preußen und Bayern sowie als Ergänzung die Königreiche Württemberg und Sachsen ausgewählt. Neben dem Kriterium der Gegensätzlichkeit der jeweiligen Politiken sprechen weitere Gründe für diese Auswahl. So ist Preußen aufgrund seines politischen Gewichts und der engen Verflechtung preußischer Organe mit denen des Deutschen Reiches nicht zu übergehen.¹² Bayern wiederum nahm aufgrund seiner Reservatsrechte in eisenbahnpolitischen Entscheidungen eine ausgesprochene Sonderstellung ein. Zudem war das Königreich einer der in Eisenbahnfragen sehr entscheidenden Mittelstaaten, die über vielfältige Beziehungen untereinander verfügten. Letztlich spielt aber auch die außerordentlich gute Überlieferungssituation im Bayerischen Hauptstaatsarchiv eine wichtige Rolle, die einen sehr guten Einblick auch in die Positionen anderer Bundesstaaten und Akteure ermöglicht. Um die Beziehungen der Mittelstaaten untereinander besser beleuchten zu können, werden Württemberg und Sachsen als Ergänzungen herangezogen.

3.2. Europäische Wirtschaftsgemeinschaft

Für die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft werden die Bundesrepublik Deutschland und das Königreich Niederlande als Schwerpunktländer herangezogen. Neben dem Kriterium der Gegensätzlichkeit der jeweiligen verkehrspolitischen Konzeptionen sprechen drei weitere Gründe für diese Auswahl. Erstens unterschieden sich das deutsche und das niederländische Verkehrssysteme in den 1950er und 1960er Jahren unter den EWG-Mitgliedern am stärksten voneinander, insbesondere was die Bedeutung der einzelnen Verkehrsträger für die Gesamtverkehrslasten betrifft. Zweitens bestanden zwischen beiden Verkehrsmärkten sehr ausgeprägte Interdependenzen. Einerseits verfügten die Niederländer über die bedeutenden Seehäfen an den Rheinmündungen, v.a. Rotterdam. Andererseits war der deutsche Verkehrsmarkt für das niederländische Verkehrsgewerbe äußerst attraktiv. Drittens bezogen sich die Argumentationen der Vertreter beider Staaten oft aufeinander. Als Folge der genannten Punkte traten deutsche und niederländische Vertreter in der EWG oft als Antagonisten auf, zwischen denen es zu vermitteln galt.¹³

12 Vgl. Born, Karl-Erich: *Preußen und das Reich 1871-1918. Führungsmacht des Reiches und Aufgehen im Reich*, in: Neugebauer, Wolfgang (Hg.): *Handbuch der Preussischen Geschichte. Vom Kaiserreich zum 20. Jahrhundert*, Bd. III, Berlin 2001, S. 15-148; Huber, Ernst Rudolf (Hg.): *Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte*, Stuttgart 1978, S. 678ff.

13 Vgl. Henrich-Franke, Christian: *Gescheiterte Integration: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und die Formulierung der gemeinsamen Verkehrspolitik (1958-1967)*, in: *Journal of European Integration History*, 2 (2009), S. 127-150; Henrich-Franke, Christian/Tölle, Isabel: *Competition for European competence: the Central Commission for Navigation on the Rhine and the European Economic Community in the 1960s*, in: *History and Technology*, 3(2011).

4. Inhaltliche Eingrenzung

Um die inhaltliche Eingrenzung zu begründen, soll einleitend die Frage aufgeworfen werden, was überhaupt unter Verkehrspolitik verstanden werden kann. Die Antwort ist nicht ganz einfach zu geben, denn die Meinungen über ihren Inhalt gehen weit auseinander. Nach Wieland lassen sich unter dem Begriff der Verkehrspolitik alle Maßnahmen zusammenfassen, mit denen eine Regierung versucht, die Verkehrsvorgänge zu beeinflussen. Hierzu zählen zum einen die ideelle Konzeption, die auch als verkehrspolitischer Ansatz bezeichnet werden kann, und zum anderen die praktischen Maßnahmen.¹⁴

Unter den praktischen Maßnahmen sind staatliche Eingriffe in das Marktgeschehen im Verkehrswesen zu verstehen. Diese können entsprechend der jeweils zugrunde liegenden verkehrspolitischen Konzeption entweder auf die Funktionsfähigkeit der Verkehrsmärkte abzielen. In diesem Fall wird die Verkehrspolitik als eine typische sektorale Wirtschaftspolitik interpretiert. Oder die verkehrspolitischen Maßnahmen dienen der Erreichung anderer übergeordneter gesellschaftspolitischer Ziele wie der Raumordnungs-, der Wirtschafts- oder der Sozialpolitik. Die Verkehrspolitik wird dann als eine Politik eigener Art angesehen, die grundsätzlich von der Wirtschaftspolitik zu unterscheiden ist. Obgleich es nach wie vor umstritten ist, welche der Konzeptionen anzuwenden ist und in der praktischen Verkehrspolitik beide in unterschiedlichen Mischvarianten angewendet werden, schwenkt das Pendel in den letzten zwei Jahrzehnten eindeutig zur zweiten Alternative.¹⁵ Eine bedingungslose Liberalisierung der Verkehrsmärkte wurde niemals ernsthaft diskutiert, da Einigkeit darin bestand, dass ein Ordnungsrahmen für den Verkehr unabdingbar sei. Dieser sollte ein flächendeckendes Minimalangebot von Verkehrsdienstleistungen ebenso garantieren wie Schutz vor Monopolpreisen oder anderen Einflussnahmen auf die Preisbildung. Selbst die eifrigsten Deregulierer akzeptierten immer die Notwendigkeit eines Minimums an wettbewerblichen Ausnahmebereichen in der Ordnungspolitik. Diese wurden aus der besonderen Gefahr des Marktversagens auf den Verkehrsmärkten hergeleitet. Ursachen wurden in externen Effekten, der Eigenschaft von Verkehrsdienstleistungen als öffentliche Güter, einer Tendenz zu ruinösem Wettbewerb¹⁶ und der Existenz von natürlichen Monopolen in der Transportwirtschaft gesehen.¹⁷

In diesem Zusammenhang ist auf die im 19. Jahrhundert von Emil Sax begründete Lehre der ‚Besonderheiten des Verkehrs‘ zu verweisen,¹⁸ die für die verkehrspolitischen Konzeptionen im Bundesverkehrsministerium in den 1950er Jahren eine entscheidende Rolle spielte, da sie das Denken und Handeln der

14 Vgl. Wieland, Bernhard: *Verkehrspolitik*, in: Ritter, Ernst-Hasso (Hg.): *Handwörterbuch Raumordnung*, Hannover 2005, S. 1232.

15 Vgl. Frerich, Johannes/Müller, Gernot: *Europäische Verkehrspolitik*, Band 1, München 2004, S. 83-86.

16 Vgl. Willecke, Rainer: *Ruinöse Konkurrenz als verkehrspolitisches Argument*, in: *ORDO*, 3(1977), S. 155-170.

17 Vgl. Aberle, Gerd: *Verkehrspolitik*, München 2003, S. 99-104.

18 Vgl. Sax, Emil: *Die Verkehrsmittel in Volks- und Staatswirtschaft*, Band 1: *Allgemeine Volkswirtschaftslehre*, Berlin 1918, S. 43-55.

Akteure prägte. Nach dieser wurde eine intensive staatliche Marktregulierung aufgrund spezifischer Tatbestände auf den Verkehrsmärkten eingefordert:¹⁹

- die Unpaarigkeit der Verkehrsströme mit hohem Leerfahrtenanteil,
- der hohe Anteil von beschäftigungsunabhängigen Kosten,
- die niedrige Preiselastizität der Nachfrage,
- die sehr starken Unterschiede der Größe von Betrieben und Unternehmen,
- die Unmöglichkeit der Vorratsproduktion von Verkehrsdienstleistungen sowie
- der hohe Anteil staatlicher Betriebe.

Wirft man einen Blick auf die Entwicklungsgeschichte der Verkehrspolitik, so zeigt sich, dass diese im 19. Jahrhundert durch die Eisenbahn einen enormen Bedeutungszuwachs erhielt. Verkehrs- bzw. Eisenbahnpolitik wurde in einem bis dahin nicht gekannten Ausmaß zum Bestandteil politischer Planungen und Entscheidungsabläufe. Da im 19. Jahrhundert die Eisenbahn der dominante Verkehrsträger war, spielte die Eisenbahn für die Verkehrspolitik eine entscheidende Rolle. Die Bedeutung der Binnen- oder Seeschifffahrt war in der Regel zu gering, wenngleich es regionale Unterschiede gab.

Im Vergleich der beiden betrachteten Jahrhunderte weisen die Ziele der Verkehrspolitik eine hohe Konstanz auf, selbst wenn man in Betracht zieht, dass diese im 19. Jahrhundert weniger ausdifferenziert waren. Es lassen sich vier übergeordnete Zielkategorien herausfiltern, die in beiden Jahrhunderten von übergeordneter Bedeutung waren:

- die Förderung des Wirtschaftswachstums,
- die Unterstützung der Konjunkturpolitik,
- die Förderung der regionalen Strukturpolitik und
- die Raumordnung, insbesondere im Hinblick auf gleiche Lebensbedingungen.

Die genannten Ziele geben klar zu erkennen, dass Verkehrspolitik bei weitem keine isolierte Politik darstellt. Im Gegenteil, sie ist mit anderen Politikbereichen wie beispielsweise der Außen-, der Wirtschafts- oder der Finanzpolitik sowie mit anderen sektoralen Wirtschaftspolitiken wie der Agrar- oder Industriepolitik hochgradig interdependent. Die Verkehrspolitik hat deshalb immer wieder mit Zielkonflikten zu kämpfen hat.

Deutliche Unterschiede zwischen beiden Epochen bestehen sicherlich hinsichtlich Fragen und Problemen der Intermodalität, d.h. der Konkurrenz und Zusammenarbeit zwischen den Verkehrsträgern, die nur im 20. Jahrhundert ein Aspekt verkehrspolitischer Erörterungen und Entscheidungen waren. Die Frage, wie eine volkswirtschaftlich sinnvolle Aufteilung der Verkehrslasten zwischen den Verkehrsträgern auszusehen habe und auf welche Weise diese herzustellen sei – ob durch Konkurrenz der Verkehrsträger oder durch staatlich-administrative Steuerung – hat sich im 19. Jahrhundert in dieser Qualität nicht gestellt. Freilich gab es lokal durchaus derartige Überlegungen, die sich auf Kleinbahnen und die Straßen bezogen.

Verkehrspolitische Maßnahmen lassen sich grundsätzlich den beiden Politikbereichen Ordnungs- und Strukturpolitik zuordnen, wobei eine analytisch

19 Vgl. Aberle, Gerd: *Verkehrspolitik*, S. 105-106.

scharfe Trennung beider Bereiche aufgrund ihrer ausgeprägten Interdependenzen nicht immer eingehalten werden kann. Die Ordnungspolitik untergliedert sich nach Aberle in:²⁰

- die Kapazitätspolitik (d.h. Marktzugangsregeln für Anbieter von Verkehrsdienstleistungen),
- die Preis-/Tarifpolitik (d.h. staatliche Eingriffe bei der Preisbildung auf den Transportmärkten) und
- die Koordinationspolitik (z.B. Eingriffe in Kooperations- und Konzentrationsprozesse).

Die Strukturpolitik wiederum umfasst solche Maßnahmen, die direkte investive oder investitionsfördernde Auswirkungen auf die Verkehrsmärkte haben. Sie kann unterschieden werden in:

- die Netzplanungspolitik und
- die Investitionspolitik.

Neben der Ordnungs- und Strukturpolitik werden oft auch die Verkehrstechnik und das Verkehrsrecht als eigenständige Elemente der Verkehrspolitik aufgefasst,²¹ wovon in dieser Arbeit jedoch Abstand genommen wird.

Die verkehrspolitischen Maßnahmen bzw. Instrumente im Bereich der Ordnungspolitik können als rechtlich-organisatorische Maßnahmen eingestuft werden, die langfristige Rahmenbedingungen für die Prozesse auf den Verkehrsmärkten setzen. Nach Massenberg²² können solche marktorganisatorischen Maßnahmen zur Regulierung der Marktdaten und zur Regulierung der Marktelemente eingesetzt werden. Erstgenannte Maßnahmen umfassen Parameter wie Kontingentierungsvorschriften, die Kooperationsförderung oder die Kartellierung, während letztere sich aus Maßnahmen wie der Konzessionierung, der Lizenzierung, Betriebsauflagen (bis hin zur Betriebspflicht), Tarifauflagen (bis hin zum Tarifzwang) und technischen Auflagen zusammensetzen. Auch die Organisation von Verkehrsbetrieben in der Form staatlicher Verwaltungen ist in diesem Zusammenhang zu nennen. Obgleich viele der genannten Maßnahmen zur Regulierung der Marktelemente auf den heutigen liberalisierten Verkehrsmärkten in Europa eine untergeordnete Rolle spielen, so standen sie sowohl bei der Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich als auch bei den Anfängen der EWG-Verkehrspolitik im Zentrum der Diskussionen.

Hinsichtlich der inhaltlichen Eingrenzung konzentriert sich diese Arbeit auf den Bereich der Ordnungspolitik. Dieser bietet sich an, weil die inhaltlichen Aspekte der Ordnungspolitik im epochalen Vergleich relativ geringe Unterschiede aufweisen. Freilich bestanden in den Detailfragen massive Differenzen, so dass ein direkter inhaltlicher Vergleich zwischen beiden Epochen nur mit großen Einschränkungen vorgenommen werden kann. Letztlich kann nur danach gefragt werden, inwieweit sich Inhalte gleicher Art in beiden Fällen auf das Schei-

20 Vgl. Ebd.

21 Vgl. Grandjot, Hans-Helmut: *Verkehrspolitik: Grundlagen, Funktionen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis*, Hamburg 2002, S.16ff.

22 Vgl. Massenberg, Hans-Joachim: *Die Zieladäquanz verkehrspolitischer Maßnahmen*, in: Seidenfus, Hellmut (Hg.): *Effiziente Verkehrspolitik – Voraussetzungen und Probleme*, Göttingen 1980, S. 81-124.

tern bzw. die Schwierigkeiten der Verkehrspolitik ausgewirkt haben. Die eingeschränkte inhaltliche Vergleichbarkeit im Detail wird deshalb auch nicht als Hindernis für das Erkenntnisinteresse dieser Arbeit angesehen. Da die Inhalte von Politik nichtsdestotrotz die Art und Weise politischer Entscheidungsprozesse maßgeblich beeinflussen, sollen hier verkehrspolitische Bereiche mit ähnlichen Inhalten miteinander verglichen werden. Die Auswahl fällt auf Fallbeispiele aus den Bereichen:

- der Tarifpolitik (Reichsgütertarifgesetz/Deutsches Reich und Margentarifverordnung/EWG) sowie
- der Koordinations-/Kapazitätspolitik (Reichseisenbahngesetz/Deutsches Reich und Wettbewerbsregeln/EWG).

Da alle Entwürfe des Reichseisenbahngesetzes in ihren Artikeln über den engeren Bereich der Koordinations-/Kapazitätspolitik hinausgingen, werden bei der Darstellung der Entscheidungsprozesse Schwerpunkte auf die Aufsichts- und Kontrollrechte, die Tarifstrukturen und deren Festsetzung, transportrechtliche Fragen sowie das Konzessionierungswesen gelegt.

5. Methodische Vorgehensweise

Entsprechend der formulierten Zielsetzung geht diese Arbeit in doppelter Weise vergleichend vor. Erstens werden – sozusagen als Grundlage für die komparative Analyse der Ursachen des Scheiterns von Verkehrspolitik – die Strukturen beider sich integrierender politischer Systeme mit besonderem Blick auf das Politikfeld Verkehr miteinander verglichen. Zweitens werden die Entscheidungsprozesse dargelegt und die Ursachen für das Scheitern der gemeinsamen Verkehrspolitiken komparativ analysiert.

Um die methodische Vorgehensweise dieser Arbeit genauer vorzustellen, werden im Folgenden einige generelle Probleme des historischen Vergleichs im Hinblick auf die vorliegenden Untersuchungsgegenstände diskutiert, bevor anschließend jeweils die Vergleichsparameter der beiden angestrebten Vergleiche vorgestellt werden.

5.1 Historischer Vergleich und vergleichende Regierungslehre

Der historische Vergleich steht im Zentrum der methodischen Vorgehensweise dieser Arbeit. Historische Vergleiche dienen dazu, zwei oder mehrere historische Phänomene systematisch nach Ähnlichkeiten und Unterschieden zu untersuchen, um auf dieser Grundlage eine möglichst zuverlässige Beschreibung und Erklärung einzelner Untersuchungsgegenstände geben zu können. Insbesondere dienen historische Vergleiche aber dazu, Gemeinsamkeiten wie Unterschiede der Untersuchungsgegenstände zu benennen, um auf dieser Grundlage generelle Aussagen treffen zu können. Allerdings müssen die (methodischen) Grenzen des

historischen Vergleichs insbesondere mit Blick auf die betroffenen Untersuchungsgegenstände angemessen reflektiert werden.²³

Noch mehr als andere Arbeiten sehen sich historisch vergleichende Arbeiten mit dem Problem quantitativer wie qualitativer Einschränkungen konfrontiert. Schon aus arbeitsökonomischen Erwägungen heraus müssen vergleichende Arbeiten eine stärkere Eingrenzung vornehmen als nicht-vergleichende Arbeiten. Deshalb unternimmt auch diese Arbeit eine Art Gratwanderung zwischen der adäquaten Darstellung der Komplexität historischer Entwicklungen und einer Reduktion der Entwicklungsstränge und Analysekriterien auf ein Maß, mit dem überhaupt noch sinnvoll verglichen werden kann. Weder können Politikprozesse mit einem feingliedrigen politikwissenschaftlichen Instrumentarium ausgearbeitet werden. Noch können die verkehrspolitischen Entwicklungen in allen Details, auf allen (territorialen) Entscheidungsebenen und in allen Gremien betrachtet werden. Nichtsdestotrotz unternimmt diese Arbeit den Versuch, auch mikrogeschichtlich zu argumentieren. Dazu werden die Entwicklungen der Verkehrspolitik zunächst in einer eher makrohistorischen Vorgehensweise überblicksartig dargestellt. Danach werden in einer Mikroperspektive Fallbeispiele mit ähnlichen Inhalten untersucht (siehe inhaltliche Eingrenzung). In diesen wird eine minutiöse Auseinandersetzung mit den politischen Entscheidungsprozessen vorgenommen, da erst auf der Mikroebene wichtige Erklärungsfaktoren wie etwa Interaktionsmuster von Akteuren oder das Denken einzelner Akteure greifbar werden.

Zu den schwierigsten Problemen, mit denen die vergleichende Methode zu kämpfen hat, zählen zweifelsohne die Rahmenbedingungen und ihre Kontrollierbarkeit. So können Unterschiede in der Ausprägung der abhängigen Variablen auf unabhängige Variablen zurückgehen, die nicht näher untersucht werden. Ebenso kann die Auswahl der Untersuchungsländer zu Überinterpretationen von Unterschieden oder Einflussfaktoren führen (siehe räumliche Eingrenzung).

Neben den generellen Problemen historisch vergleichender Arbeit kommen beim diachronen Vergleich besondere Schwierigkeiten hinzu bzw. es verschärfen sich die generellen Probleme. Ein diachroner Vergleich steht nämlich vor dem Problem, analoge Strukturen angemessen zu erfassen, ohne dabei die Spezifika zu stark zu reduzieren. Bestimmte Ereignisse und Strukturen sind eben aufgrund spezifischer historischer Konstellationen nur schwer zu übertragen. Mit Blick auf den historischen Vergleich des Deutschen Reiches mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft muss daher gleich einleitend einschränkt werden, dass beim Versuch, die Funktionsbedingungen politischer Entscheidungsprozesse auf einer abstrakten Ebene zu Modellen oder gar zu Theorien zu verdichten, äußerste Vorsicht geboten ist. Obwohl gerade in methodischer Hinsicht verallgemeinerbare Erkenntnisse wünschenswert sind, muss beim diachronen Vergleich in Relation zum synchronen Vergleich eine noch vorsichtigeren und differenziertere Vorgehensweise angemahnt werden, welche historisch bedingte Einmaligkeiten angemessen reflektiert. So macht es zwar durchaus Sinn, in historisch-komparativer Perspektive nach den Folgen der Systemarchitektur politischer Systeme für Politikergebnisse oder den Ursachen für das Scheitern der Verkehrs-

23 Vgl. Kaelble, Hartmut: *Der historische Vergleich. Eine Einführung zum 19. und 20. Jahrhundert*, Frankfurt 1999, S. 22-24; Kocka, Jürgen: *Comparison and Beyond*, in: *History and Theory* 42 (2003), S. 39-44.

politik zu fragen, um dann die gewonnenen Erkenntnisse zu modellhaften Zusammenhängen zu abstrahieren. Dennoch folgen historische Entwicklungen keiner immanenten Kausalität.

Neben den spezifischen Problemen beim Vergleich politischer Strukturen, die in einem entsprechenden Vergleichsteil (Teil 1) dieser Arbeit erörtert werden, betreffen die Unterschiede beim diachronen Vergleich in hohem Maße die Quellengrundlage. So sind die Überlieferungen für die Verkehrspolitik der EWG wesentlich umfassender und komplexer als für das Deutsche Reich, da im 20. Jahrhundert die administrativen Strukturen ausgeprägter waren. Zudem liegen Quellengattungen, v.a. in Form von Zeitzeugeninterviews vor, die einen Einblick in Zusammenhänge und individuelle Handlungsmotive geben, wie es dieser Weise für das Deutsche Reich nicht möglich ist. Informelle Entscheidungsabläufe werden dadurch mit Blick auf die EWG leichter sichtbar.

5.2. Vergleich politischer Strukturen und Prozesse

Der Vergleich politischer Strukturen wird hier in zwei Schritten vorgenommen. (1) Zunächst wird die grundlegende Beobachtung untermauert, nach der das Deutsche Reich und die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft zwei ähnliche politische Systeme darstellen. Den methodischen Zugriff für diesen Vergleich liefert das politikwissenschaftliche Konzept des Mehrebenensystems,²⁴ dessen großer Vorteil darin liegt, einen Vergleich der politischen Strukturen des Deutschen Reiches und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu ermöglichen, ohne deren jeweilige spezifische Komplexität zu stark zu vereinfachen. Darüber hinaus bietet sich der Mehrebenenansatz für ein konsequentes Aufbrechen des „methodologischen Nationalismus“²⁵ an, wie es beim vorliegenden Vergleich ratsam ist. Da sich diese Arbeit mit jungen politischen Systemen und eben nicht mit gefestigten Nationalstaaten bzw. Integrationsgebilden auseinandersetzt, liefert der Mehrebenenansatz mehr als nur einen sprachlichen Ausweg aus dem ‚Nationsdilemma‘. Aus dem breiten Angebot potentieller Ansätze der Mehrebenenforschung wird hier ein Indikatorenmodell des Politikwissenschaftlers Edgar Grande herangezogen,²⁶ um die Vergleichbarkeit zu untermauern. Wenngleich das Modell Grandes in keiner Weise repräsentativ für die neueren Forschungen zur EU ist, so liefert es dennoch brauchbare Indikatoren, um die Vergleichbarkeit beider politischer Systeme zu belegen. Bemerkenswerterweise wurde dieses Modell ursprünglich entwickelt, um die generelle Inkomparabilität der Europäischen Union mit anderen (inter-) nationalen Zusammenschlüssen herauszuarbeiten. Es eignet sich jedoch im genau umgekehrten Fall auch dazu, die Vergleichbarkeit mit dem Deutschen Reich zu bestätigen. Die von Grande entwickelten Indikatoren werden am politischen System des Deutschen Reiches gespiegelt. Dieser Vorgehensweise liegt die Einschätzung zu Grunde, dass ein Vergleich

24 Vgl. Benz, Arthur: *Politik in Mehrebenensystemen*, Wiesbaden 2009.

25 Vgl. Zürn, Michael: *Regieren im Zeitalter der Denationalisierung*, in: Leggewie, Claus/Münch, Richard (Hg.): *Politik im 21. Jahrhundert*, Frankfurt 2001, S. 434.

26 Vgl. Grande, Edgar: *Multi-Level Governance, Institutionelle Besonderheiten und Funktionsbedingungen des europäischen Mehrebenensystems*, in: ders./Jachtenfuchs, Markus (Hg.): *Wie problemlösungsfähig ist die EU? Regieren im europäischen Mehrebenensystem*, Baden-Baden 2000, S. 11-30.

politischer Subsysteme – bzw. eine vergleichende Politikfeldanalyse – nur dann sinnvoll ist, wenn auch die politischen Gesamtsysteme zumindest die Grundvoraussetzungen der Vergleichbarkeit erfüllen. Schließlich weisen einzelne Politikbereiche immer Interdependenzen mit dem Gesamtsystem auf, selbst wenn dieses von einer ausgeprägten Sektoralisierung gekennzeichnet ist. Es muss betont werden, dass hier ausschließlich die politischen Strukturen und nicht die Motive für die Gründung dieser Strukturen miteinander verglichen werden. Obgleich Motive für die Gründung der EWG²⁷ wie die Sicherung des Friedens in Europa, die Selbstbehauptung des Nationalstaats oder wirtschaftlicher Wohlstand durchaus Entsprechungen im Fall der Gründung des Deutschen Reiches finden, sollen diese nicht explizit thematisiert werden.

(2) Im zweiten Schritt werden die institutionellen Strukturen im Politikfeld Verkehr gegenübergestellt. Dabei wird nach einem Vergleich der Aufgaben- und Kompetenzverteilung sowie nach einem Vergleich der politischen Entscheidungsstrukturen im Hinblick auf die gemeinsame Rechtsetzung unterschieden. Es wird nicht danach gefragt, inwiefern die herausgearbeiteten Gemeinsamkeiten und Unterschiede für das Scheitern der Verkehrspolitik verantwortlich waren. Ziel ist es, lediglich die Funktionsäquivalente zwischen den Institutionen des Deutschen Reiches und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Hinblick auf Rechtsetzungsprozesse zu unterstreichen. Dies ist nicht zuletzt deswegen ratsam, weil die Aufgaben und Funktionen politischer Institutionen im 19. Jahrhundert generell von denen im 20. Jahrhundert abwichen.

Die einzelnen Entscheidungsphasen des Rechtsetzungsprozesses werden im einfachen Modell des Policy-Cycles erfasst, das den politischen Entscheidungsprozess nach einer Initiativ-, einer Verhandlungs- und einer Entscheidungsphase differenziert. Als Initiativphase wird dabei die Phase der Konzeption von Rechtsetzungsentwürfen bis zu jenem Zeitpunkt verstanden, zu dem diese den anderen Gremien offiziell zur weiteren Behandlung vorgelegt werden. Die Verhandlungsphase umfasst dann den Zeitraum von der offiziellen Vorlage bis zu genau jenem Augenblick, in dem ein Entwurf zur endgültigen Abstimmung gebracht werden soll. Die Entscheidungsphase deckt dementsprechend jenen Zeitrahmen des Rechtsetzungsprozesses zwischen dem Beginn der eigentlichen Abstimmungssitzung und der finalen Entscheidung über die Annahme oder Ablehnung eines Rechtsetzungsentwurfs ab.

5.3. Vergleichende Analyse des Scheiterns von Verkehrspolitik

Die vergleichende Analyse des Scheiterns von Verkehrspolitik erfolgt im abschließenden Kapitel dieser Arbeit. Darin werden die Ursachen für das Scheitern von Rechtsetzungsinitiativen in ihrer strukturellen, prozessualen und inhaltlichen Politikdimension herausgearbeitet und miteinander verglichen. Es wird aufgrund vielfältiger Interdependenzen und Wirkungszusammenhänge nicht immer möglich sein, Einzelaspekte scharf voneinander zu trennen. Gleichfalls können die Ursachen nicht methodisch stringent kategorisiert werden. Sie sind vielmehr auf empirischer Basis gewonnen.

27 Vgl. Loth, Wilfried: *Der Prozeß der europäischen Integration: Antriebskräfte, Entscheidungen und Perspektiven*, in: Gewerkschaftliche Monatshefte 46 (1995), S. 703-714.

Ganz grundsätzlich differenziert diese Arbeit bei der komparativen Analyse des Scheiterns von Verkehrspolitik in drei Dimensionen von Politik:

- Politics (Prozess), d.h. es wird danach gefragt, inwieweit der Prozess der Vermittlung und Durchsetzung von Interessen durch Akteure zum Scheitern der Rechtsetzungsprozesse geführt hat.
- Polity (Strukturen), d.h. es wird danach gefragt, inwieweit die formale Struktur von Politik in Form von Institutionen, Verfahren und Normen zum Scheitern der Rechtsetzungsprozesse geführt hat.
- Policy (Inhalte), d.h. es wird danach gefragt, inwieweit die Inhalte von Politik zum Scheitern der Rechtsetzungsprozesse geführt haben.

Abschließend gilt es zu betonen, dass diese Arbeit die Vergleichsterminologie jeweils nur bei direkten Vergleichen oder im Rahmen expliziter Analysekapitel verwenden wird. Um die Lesbarkeit nicht unnötig einzuschränken, wird besonders bei der Darstellung der historischen Entwicklungen die jeweilige zeithistorische Bezeichnung verwendet. So stellen etwa die Bundesstaaten im Deutschen Reich und die Mitgliedsstaaten der EWG in der Terminologie des Mehrebenenmodells zwar die gleiche Analyseebene dar, dennoch werden sie nicht mit einem gemeinsamen Begriff (z.B. teilstaatliche Ebene) erfasst.

6. Aufbau der Arbeit

Zur Beantwortung der aufgeworfenen Fragestellung gliedert sich die vorliegende Arbeit in vier Teile. (1) Im ersten Teil werden die politischen Strukturen des Deutschen Reiches und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft miteinander verglichen, um die Grundannahme dieser Arbeit zu bestätigen, dass beide überhaupt ähnlich und sinnvoll vergleichbar sind. Dies erfolgt, indem als erstes generelle Merkmale des politischen Gesamtsystems und anschließend die jeweiligen Systemstrukturen im Bereich Verkehr miteinander verglichen werden. (2) Der zweite Teil der Arbeit setzt sich mit zentralen Rahmenbedingungen und Grundvoraussetzungen der gemeinsamen Verkehrspolitik auseinander. Dabei werden zunächst die bestehenden Formen der Zusammenarbeit vor der Gründung des Deutschen Reiches und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft in den Bereichen Eisenbahn und Verkehr vorgestellt sowie Einblicke in die Verkehrspolitik und die Entscheidungsstrukturen der ausgewählten Bundes- bzw. Mitgliedsstaaten gegeben. Letztlich werden die Aushandlung der institutionellen Strukturen, d.h. der grundlegenden Vertragswerke und Organe, diskutiert, durch die spätere Politikprozesse sehr entscheidend vorgeprägt wurden. Beide Kapitel nehmen auch einen Vergleich vor. (3) Im dritten Teil der Arbeit werden, jeweils nach den Untersuchungsfeldern Deutsches Reich und EWG getrennt, die verkehrspolitischen Entwicklungen dargestellt. Dabei wird in einem ersten Schritt ein komprimierter Überblick über die Entwicklung der gemeinsamen Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich sowie der gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im jeweils relevanten Zeitraum gegeben, um so die ausgewählten Rechtsetzungsprozesse besser in den Gesamtkontext einbinden zu können. Besonders hervorgehoben werden die später ausführlich zu behandelnden Fallbeispiele über das Reichseisenbahngesetz und das

Gütertarifgesetz einerseits sowie über die Margentarife und die Wettbewerbsordnung andererseits. Darüber hinaus werden die Hintergründe der Entwicklung herausgearbeitet und generelle Trends und Konflikte aufgezeigt, die sich dann auch in den Fallbeispielen wiederfinden. Die eisenbahn- bzw. verkehrspolitischen Positionen und Konzeptionen der beteiligten Akteure sowie die Dynamik der Rechtsetzungsprozesse werden zwar explizit genannt, aber auf ein zum Verständnis der Gesamtentwicklung notwendiges Minimum reduziert. Überdies werden zusätzliche Aspekte zum Verständnis der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik thematisiert. Diese zählen zwar nicht direkt zu den Bemühungen um die Formulierung der gemeinsamen Eisenbahn- bzw. Verkehrspolitik, sie haben aber dennoch in direkter oder indirekter Weise Einfluss auf die gemeinsame Verkehrspolitik genommen. In einem zweiten Schritt werden die ausführlich zu behandelnden Fallbeispiele über das Reichseisenbahngesetz und das Gütertarifgesetz einerseits sowie über die Margentarife und die Wettbewerbsordnung andererseits besonders betont. Im Überblick werden die Hintergründe der Entwicklung herausgearbeitet und generelle Trends und Konflikte aufgezeigt, während in den Fallbeispielen die Politikprozesse sehr detailliert und nach einzelnen Entscheidungsphasen differenziert betrachtet werden. (4) Im abschließenden vierten Teil werden die Ursachen des Scheiterns der Verkehrspolitik analysiert, miteinander verglichen und es wird ein Gesamtfazit der Arbeit gezogen.

7. Stand der Forschung

Aufgrund des diachronen Vergleichs zweier Untersuchungsgegenstände ist ein breites Spektrum unterschiedlicher Forschungsdiskussionen samt deren jeweiliger Literatur direkt oder indirekt für diese Arbeit relevant. Es ist unmöglich und kann auch nicht Sinn einer Darstellung des Forschungsstandes sein, die gesamte direkt und indirekt betroffene Literatur auf ihren Erkenntniswert für die vorliegende Untersuchung hin zu diskutieren. Mit Blick auf das Ziel dieser Arbeit stechen jedoch drei Forschungsfelder in ihrer Bedeutung hervor, die jeweils nach Gruppen sortiert betrachtet werden sollen:

- Literatur, die im weitesten Sinne zur Frühphase der Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich gerechnet werden kann,
- Literatur zur Frühphase der EWG-Verkehrspolitik und
- Literatur zur vergleichenden EU-Forschung

7.1. Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich

Die Eisenbahnpolitik im Deutschen Reich ist ebenso wie die Eisenbahngeschichte überhaupt ein prominentes Thema der historischen Forschung, das seit mehr als einem Jahrhundert immer wieder Hochkonjunkturen durchlief. Die entsprechende Literatur lässt sich im Hinblick auf die vorliegende Arbeit in vier Gruppen unterteilen.

(a) In der ersten Gruppe werden diejenigen Arbeiten zusammengefasst, die sich generell mit Eisenbahnen und Eisenbahngeschichte während des Untersu-