

## Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Die Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik hat mit der Verabschiedung zahlreicher Vorschriften der Gemeinschaftsgesetzgebung vor allem im Bereich der Vollendung des Binnenmarktes<sup>1</sup> gute Fortschritte gemacht. Der große Einsatz der luxemburgischen und niederländischen Ratspräsidentschaft hat hierzu erheblich beigetragen. Auch die verkehrspolitischen Außenbeziehungen der Gemeinschaft konnten insbesondere mit der Einbeziehung des Verkehrssektors in die EWR-Verhandlungen und dem Abschluß der Abkommen über den Transitverkehr mit Österreich und der Schweiz weiterentwickelt werden. Dagegen steht die Lösung der Probleme der Sozial- und Umweltverträglichkeit der sich immer stärker steigernden Mobilität in Europa<sup>2</sup> noch aus. Die Beschlüsse, die der Europäische Rat in Maastricht im Rahmen des Entwurfs des Vertrages über die Europäische Union zu den transeuropäischen Netzen<sup>3</sup> gefaßt hat, unterstreichen die Notwendigkeit, daß die europäische Verkehrspolitik sich nicht nur mit den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen des Verkehrsmarktes befaßt, sondern auch mit der Kapazität des Wegenetzes zur Lösung der Ballungs- und Stauprobleme.

### *Die Verkehrspolitik in den Beschlüssen von Maastricht*

Die vielen Änderungen und Ergänzungen, die der Vertrag über die Europäische Union in den alten EWG-Vertrag einfügt, berühren – leider – den Titel über den Verkehr, Titel IV, nur am Rande. Drei neue Regelungen finden sich in Art. 75 EGV: Für den Entscheidungsprozeß wird das Verfahren des Art. 189c über die Zusammenarbeit zwischen Rat und Parlament eingeführt (bisher einfache Stellungnahme des Parlaments). Die Zuständigkeit der Gemeinschaft wird ausdrücklich dahin erweitert, daß sie auch "Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit" umfaßt und schließlich wird im Gegensatz zu dem neuen Verfahren im allgemeinen für die Schutzklausel des Art. 75 Abs. 3 (Grundsätze der Verkehrsordnung, deren Anwendung die Lebenshaltung und die Beschäftigungslage in bestimmten Gebieten sowie den Betrieb der Verkehrseinrichtungen ernstlich beeinträchtigen könnte) das alte Verfahren einer einstimmigen Ratsentscheidung nach Anhörung des EP und des Wirtschafts- und Sozialausschusses beibehalten.

Man hätte sich gewünscht, daß die Regierungskonferenz über die Politische Union an den alten Verkehrstitel etwas forscher herangegangen wäre, zumal dafür durchaus Anlaß bestand und auch entsprechende Vorschläge vor allem aus dem Europäischen Parlament<sup>4</sup> vorlagen. So ist z. B. die Unterscheidung zwischen Binnenverkehr einerseits (Art. 74 bis 83) und Seeschifffahrt und Luftfahrt anderer-

seits (Art. 84 Abs. 2) künstlich, unverständlich und heute durch nichts mehr gerechtfertigt<sup>5</sup>. Auch ist der Mangel der näheren Umschreibung der verkehrspolitischen Ziele im Vertrag oft beklagt worden und hat in den vergangenen Jahren zu schwierigen Zielfindungsprozessen geführt, deren Früchte heute durchaus kodifiziert werden könnten<sup>6</sup>. Die Verkehrssicherheit ist davon nur ein Teilaspekt. Auch das komplexe Konkurrenzverhältnis des Verkehrstitels des EWG-Vertrages zu den sogenannten "allgemeinen" Vertragsnormen, aus dem immer wieder Schwierigkeiten bei der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik entstanden sind, hätte der Klärung bedurft: Noch immer treten, insbesondere bei der Anwendung der kartellrechtlichen Vorschriften der Art. 85 bis 90 der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages auf den Verkehrssektor, große Probleme auf, wenn es darum geht, sachgerechte Lösungen für die Zusammenarbeit von Verkehrsunternehmen zu finden, die für eine effiziente Verkehrsbedienung unerlässlich sind. Das gilt vor allem für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft in den Bereichen der Seeschifffahrt und Luftfahrt. Eine dem Art. 77 des EWG-Vertrages entsprechende Bestimmung zur Präzisierung des Verhältnisses des Verkehrstitels auch zu Art. 85 Abs. 3 (und nicht nur zu Art. 92) wäre hier sehr nützlich gewesen. Die Vertragsänderung hat auch keine Klärung des zwischen Kommission sowie Rat und Parlament bestehenden Streites zur Anwendung des Art. 113 auf die Außenbeziehungen des Verkehrs in ihren kommerziellen Aspekten gebracht, der den Abschluß von Abkommen mit Drittstaaten erschwert. Dabei geht es um die Frage einer ausschließlichen Zuständigkeit der Gemeinschaft, um die Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs im Sinne des Art. 75 sowie um die Mitwirkung des Europäischen Parlaments.

Gemäß dem neuen Titel XII über die Transeuropäischen Netze soll die Gemeinschaft auch zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze im Bereich der Verkehrsinfrastruktur (neben Telekommunikation und Energie) beitragen (Art. 129b bis 129d). Sie soll dazu Leitlinien mit Netzplänen erstellen, die Interoperabilität durch Harmonisierung technischer Normen sichern und kann dazu finanzielle Unterstützungen vorsehen. Mit diesen Bestimmungen greift der neue Vertrag eine im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik bisher schon ansatzweise praktizierte Gemeinschaftsaktivität zur Entwicklung großer Verkehrsachsen auf, die im gemeinsamen europäischen Interesse liegen und gibt ihr eine vertragliche Grundlage. Da diese systematisch nicht im Verkehrstitel des Vertrages angesiedelt ist, muß darauf geachtet werden, daß der Zusammenhang mit den übrigen Aspekten der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht verlorengeht.

Einen besonderen Akzent wird die Verkehrsinfrastrukturpolitik dadurch erhalten, daß die Mittel aus dem neu zu schaffenden Kohäsionsfonds zum Teil im Rahmen der Netzpläne für die Verkehrsnetze einzusetzen sind (vgl. Art. 130d Abs. 2, 129c Abs. 1). So dürften sich die für die Verkehrswege zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel der EG, die Initialzündungen für im gemeinsamen Interesse liegende Investitionen geben sollen, erhöhen. Der Kommissionsvorschlag für die fünfjährige Finanzplanung 1993 bis 1997 (Delors-II-Paket) sieht für die Infrastruktur ein Volumen von insgesamt 3 Mrd. ECU und für den Kohäsions-

fonds von insgesamt 10 Mrd. ECU vor. Die Beratungen von Rat und Parlament darüber sind natürlich abzuwarten.

### *Die Vollendung des Binnenmarktes*

Wie in den Vorjahren berichtet, hat im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes zum 1. Januar 1993 auch im Bereich der Verkehrspolitik die Gesetzgebungstätigkeit der Gemeinschaft an Umfang erheblich zugenommen. Das gilt auch für die vergangenen Monate. Auf sechs Ratstagungen von Juni 1991 bis März 1992 – unterstützt durch eine informelle Tagung Anfang Juli in Rotterdam – hat der Rat insgesamt 17 Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen sowie zusätzlich noch Resolutionen im Verkehrsbereich verabschiedet<sup>7</sup>. Neben spezifischen Fragen zu den Grenzkontrollen, der technischen Überwachung der Verkehrssicherheit oder der Anerkennung von Diplomen werden darin vor allem auch die wichtigen Fragen der Kabotage in der Binnenschifffahrt<sup>8</sup> (Zulassung von Unternehmen zu Beförderungsleistungen innerhalb eines Staates, in dem sie nicht ansässig sind) und der Entwicklung der Eisenbahnunternehmen in der Gemeinschaft<sup>9</sup> geregelt. Im Rahmen der Eisenbahnpolitik ist auch die neue Verordnung über das Vorgehen der Mitgliedstaaten bei den mit dem Begriff des öffentlichen Dienstes verbundenen Verpflichtungen<sup>10</sup> hervorzuheben. – Mit diesen zuletzt genannten Bestimmungen ist ein wichtiger Schritt zur Reform der europäischen Eisenbahnen getan worden: Ihre finanzielle und kaufmännische Eigenständigkeit wird gestärkt, die rechnerische Trennung zwischen Fahrweg und Betrieb wird vorgeschrieben. Damit wird die Möglichkeit geschaffen, daß die nationalen Eisenbahngesellschaften sich in ihrem Geschäftsgebaren nicht mehr nur auf das nationale Schienennetz konzentrieren; vielmehr können sie jetzt internationale Gesellschaften gründen, die grenzüberschreitende Beförderungen einheitlich anbieten. Dafür, so verlangt es die neue Richtlinie, müssen die erforderlichen Zugangs- und Transitrechte zu allen Netzen der EG-Bahnen gewährt werden. Für die Benutzung fremder Netze sind entsprechende Wegegebühren zu bezahlen. Mit diesen neuen Möglichkeiten können die Bahnen ihre Wettbewerbsposition vor allem im Güterverkehr gegenüber der Straße erheblich stärken; sie können aber auch mit dem Kraftverkehrsgewerbe in neuen Kombiverkehrsgesellschaften effizienter zusammenarbeiten.

Weiterhin ungelöst sind derzeit allerdings die beiden wesentlichen noch offenen Punkte einer abschließenden Kabotageregelung im Straßenverkehr, in der Seeschifffahrt und in der Luftfahrt sowie die für den Güterkraftverkehr so wichtige Frage der Harmonisierung der fiskalischen Belastungen<sup>11</sup>. In dieser Steuerfrage ist immerhin insoweit ein Fortschritt erzielt worden, als der Rat der Wirtschafts- und Finanzminister im Juni 1991 im Zuge der Harmonisierung der Verbrauchssteuersätze bezüglich des Dieselmotorkraftstoffes für den Straßenverkehr mit Wirkung vom 1. Januar 1993 eine einheitliche Bandbreite von 245–270 ECU je 1000 Liter beschlossen hat. Dieser Satz wird nach Berechnungen der Kommission die durchschnittlichen variablen Wegekosten (Unterhaltung und Erneuerung), die durch

den LKW-Verkehr verursacht werden, decken, und ist deshalb so hoch festgesetzt worden. Ungeregt sind aber immer noch die Harmonisierung der Kfz-Steuer für LKW sowie die Grundsätze für die Verwendung von Wegezöllen für die Kostenauslastung. In diesen Punkten scheinen die Interessengegensätze zwischen den Mitgliedstaaten kaum überbrückbar zu sein. Das geht insbesondere zu Lasten der deutschen Unternehmer: Diese müssen in Deutschland hohe Kfz-Steuern und außerdem in anderen Ländern, so in Frankreich und Italien, Autobahngebühren bezahlen, während ihre Konkurrenten meist mit einer geringeren heimischen Kfz-Steuerbelastung in Deutschland frei fahren. Deshalb hat Bundesverkehrsminister Krause in seiner Regierungserklärung vom 19. März 1992 die Bedeutung der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in Europa auf der Basis einer europäischen Wegekostenregelung erneut unterstrichen<sup>12</sup> und außerdem auf der Ratstagung vom 26./27. März 1992 die deutsche Zustimmung zur abschließenden Kabotageregelung für den Güterkraftverkehr von der Harmonisierung der fiskalischen Belastungen abhängig gemacht<sup>13</sup>. In der Tat ist die Kostenwahrheit im Verkehr verkehrspolitisch von großer Bedeutung, nicht nur aus Gründen der Wettbewerbsgleichheit, sondern auch zur Gestaltung eines möglichst umweltfreundlichen Verkehrssystems, in welchem die komparativen Vorteile der einzelnen Verkehrsträger zum Tragen kommen.

#### *Verkehrspolitische Außenbeziehungen*

Mit der Beseitigung der Binnengrenzen muß die Gemeinschaft die Mobilität von Personen und Gütern über ihre Außengrenzen zum Gegenstand der gemeinsamen Verkehrspolitik machen: für die Verkehrswirtschaft muß der Zugang von nicht in der EG ansässigen Unternehmen zum Binnenmarkt und von EG-Unternehmen zu den auswärtigen Märkten auf der Basis der Gegenseitigkeit mit den Drittländern geregelt werden. Zugleich wächst der Gemeinschaft die Aufgabe zu, die trans-europäischen Wegenetze in Kooperation mit ihren Nachbarstaaten kohärent und gesamteuropäisch zu gestalten. Für die gemeinschaftliche Seeschiffahrtspolitik hat sich schon früher aus der Natur der Sache ergeben, daß diese als Politik der Beziehungen zu Drittstaaten gestaltet werden muß. Die EG-Dienstleistungsfreiheit erstreckt sich ausdrücklich auf Beförderungen zwischen einem Mitgliedstaat und Drittstaaten. Anders ist die Lage bei den übrigen Verkehrsträgern: für den Luft-, Straßen- und Binnenschiffahrtsverkehr wird der wechselseitige Marktzugang weitgehend noch durch bilaterale Abkommen der Mitgliedstaaten mit den Drittstaaten geregelt. Bei den Eisenbahnen bestehen die Beziehungen nach außen in kommerzieller und betrieblicher Zusammenarbeit zwischen den Unternehmen, die zuweilen durch Regierungsabsprachen untermauert werden<sup>14</sup>.

Dieser traditionelle Bilateralismus wird keinen Bestand haben, da die Mitgliedstaaten jeweils nur für ihr Hoheitsgebiet den Marktzugang von Unternehmen aus Drittländern regeln können, der Gemeinsame Markt aber ein einheitliches Gebiet ist, das alle Mitgliedstaaten umfaßt. Die bilateralen Verträge über den Marktzugang müssen also durch Verträge der EG ersetzt werden. Das Abkommen über

den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), das auch den *acquis communautaire* der gemeinsamen Verkehrspolitik umfaßt, ist ein wichtiger Schritt in diese Richtung. Auch die "Europa-Abkommen" mit den Nachbarstaaten in Mittel- und Osteuropa sehen den Abschluß von Verkehrsabkommen auf EG-Ebene vor. Sie ordnen sich damit in ein gesamteuropäisches Verkehrskonzept ein, das im Oktober von einer paneuropäischen Verkehrskonferenz in Prag gefordert wurde<sup>15</sup>.

Die Mitgliedstaaten betrachten diese Entwicklung zum Teil mit Sorge, weil bisher nicht immer deutlich wird, wie diese Außenbeziehungen im Verkehr inhaltlich gestaltet und wie die große Zahl der bestehenden Abkommen der 12 Mitgliedstaaten mit Drittstaaten von der EG bewältigt werden soll. Es ist daher verständlich, daß sie sich an ein auf Art. 113 gestütztes Vorgehen nur ungern heranwagen, da damit der Gemeinschaft schon jetzt die ausschließliche Kompetenz zustünde und bilaterale Außenbeziehungen sofort ein Ende hätten. Deshalb hat der Rat am 26. März 1992 für das Luftverkehrsabkommen mit Norwegen und Schweden<sup>16</sup>, das insoweit für diese Länder das EWR-Abkommen vorwegnimmt, die von der Kommission vorgeschlagene Rechtsgrundlage des Art. 113 durch Art. 84 ersetzt. Eine ähnliche Auseinandersetzung steht für die Abkommen mit Österreich und der Schweiz über den Alpentransitverkehr bevor. Auch hier hat die Kommission in ihrem Vorschlag auf Abschluß der Verträge durch den Rat<sup>17</sup> Art. 113 als Rechtsgrundlage gewählt. Es bleibt zu hoffen, daß das inhaltliche Zustandekommen der Verträge darunter nicht leidet, die insofern verkehrspolitisches Neuland betreten, als sie zwischen den Anforderungen eines harmonischen Flusses des Gütertransports einerseits und des Gesundheits- und Umweltschutzes andererseits einen Ausgleich schaffen. Die Zahl der LKW-Fahrten wird demnach begrenzt, der Verkehrszuwachs geht vor allem im kombinierten Verkehr auf die Schiene, der Schadstoffausstoß der LKW wird für den Transit durch Österreich in 12 Jahren um 60% reduziert.

#### *Grünbuch "Verkehr und Umweltschutz"*

Die Alpentransitverträge zeigen, daß die Gemeinschaft es mit dem Umweltschutz im Verkehr ernst nimmt. Die Kommission hat ihre Gesamtstrategie in diesem Bereich in einem "Grünbuch" zum Thema "Die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt" dargelegt<sup>18</sup>. Dieses ist ein Vorläufer des von Kommissar van Miert geplanten "Weißbuchs" zur verkehrspolitischen Strategie der 90er Jahre<sup>19</sup>, das im Sommer vorgelegt werden soll. Im Grünbuch wird eine Strategie der "sustainable mobility" vorgeschlagen, ein Versuch, des vorauszusehenden Verkehrswachstums unter Einschluß des privaten PKW-Verkehrs Herr zu werden. Die Kommission hat dabei Forderungen des Europäischen Parlaments einbezogen<sup>20</sup>. Sie greift damit auch die in der Wissenschaft geführte Debatte um künftige verkehrspolitische Strategien auf<sup>21</sup>. Insgesamt zeigt sich, daß die Strategiediskussion in Gang gekommen ist und zum 1. Januar 1993 auch eine neue Phase der gemeinsamen Verkehrspolitik beginnen wird.

Anmerkungen

- 1 Kommission der EG: 25. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1991, Brüssel/Luxemburg 1992, Abschnitt 17.
- 2 Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 185–190.
- 3 Vertrag über die Europäische Union, Art. G, Titel XII, Art. 129 b–129 d.
- 4 Europäisches Parlament, Dok. PE 144.177/ endg. (Dritter Zwischenbericht im Namen des Interinstitutionellen Ausschusses über die Regierungskonferenzen im Rahmen der Strategie des EP im Hinblick auf die Union v. 31. 10. 1990, Berichterstatte Martin, S. 10–12 (Vorschläge für die Änderung des Verkehrstitels)).
- 5 Vgl. Erdmenger, Jürgen, Kommentar zum Titel Verkehr des EWG-Vertrages, in: van der Groeben/Thiesing/Ehlermann: Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991, Kommentar zu Art. 74, Rn. 7–24 m. w. N.
- 6 Vgl. Erdmenger, Jürgen, a. a. O., Vorbem. zu Art. 74–84, Rn. 22–51, insbesondere Rn. 27.
- 7 25. Gesamtbericht, Abschnitt 17; Bulletin der EG 6–12 (1991) und 1–3 (1992).
- 8 Ratsbeschluß v. 16. 12. 1991, Bulletin der EG 12 (1991), Ziff. 1.2.10 (S. 46).
- 9 Richtlinie (EWG) 440/91 v. 29. 7. 1991, ABl. der EG, L 237 v. 24. 8. 1991.
- 10 Verordnung (EWG) Nr. 1893/91, ABl. der EG, L 191 v. 22. 7. 1991.
- 11 Vgl. dazu Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, Jahrbuch 1990/91, S. 186.
- 12 Bulletin der Bundesregierung Nr. 30, v. 20. 3. 1992, S. 285.
- 13 Pressemitteilung 5033/92 (Presse 40) über die 1.562. Ratstagung am 26./27. 3. 1992.
- 14 Hinzu kommt ein Netz von multilateralen Abkommen und Tätigkeiten internationaler Organisationen, das sich vorrangig auf die technischen Rahmenbedingungen bezieht; zu den Einzelfällen vgl. Erdmenger, Jürgen, a. a. O., Kommentar zu Art. 74–84, Rn. 22.51.
- 15 Bulletin der EG 10 (1991), Ziff. 1.2.61 (S. 32.).
- 16 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch 1990/91, S. 187.
- 17 Dok. Kommission KOM (92) 107 endg.
- 18 Dok. Kommission (92) 46 endg. v. 20. 2. 1992, "Grünbuch über die Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt: Eine Gemeinschaftsstrategie für eine umweltbewußte Verkehrspolitik". (Mitteilung der Kommission).
- 19 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch 1990/91, S. 189.
- 20 EntschlieÙung v. 11. 9. 1991, ABl. der EG, C 267 v. 14. 10. 1991; Bericht Topmann, Dok. PE 145.075; Bulletin der EG 9 (1991), Ziff. 1.2.4 (S. 23).
- 21 Statt vieler: Button, Kenneth u. a.: Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft, Gütersloh 1992, m. w. N.

Weiterführende Literatur

- Brandt, Eberhardt: Verkehrspolitik, in: Röttlinger, Moritz/Weyringer, Claudia (Hrsg.): Handbuch der Europäischen Integration, Wien 1991, S. 871 ff.
- Button, Kenneth u. a.: Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft, Gütersloh 1992.
- Dolfen, Michael: Der Verkehr im europäischen Wettbewerbsrecht, Heidelberg 1991.
- Erdmenger, Jürgen: Kommentar zum Titel Verkehr des EWG-Vertrages, in: van der Groeben/Thiesing/Ehlermann: Kommentar zum EWG-Vertrag, 4. Auflage, Baden-Baden 1991.
- Jannott, Dirk: Die Reichweite der Dienstleistungsfreiheit im Güterkraftverkehr der EG, Baden-Baden 1991.
- Jörns, Klaus-Peter: Krieg auf unseren Straßen, Gütersloh 1992.
- Peters, Ernst: Verkehrspolitik und Bundesbahn, in: Nachrichten der Gesellschaft für rationale Verkehrspolitik, Sondernummer, Oktober 1991.