

## Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Gegenwärtig ist die EG-Verkehrspolitik vor allem von zwei hervortretenden Tendenzen geprägt. Zum einen geht es darum, das vorhandene Gemeinschaftsrecht – nicht zuletzt im Hinblick auf die deutsche Einigung – zu vervollständigen und auszuführen, zum anderen wird damit begonnen, neue Strategien für die Zukunft zu entwickeln. Die alten marktwirtschaftlichen Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik, die sich aus dem ursprünglichen EWG-Vertrag ergeben und die im wesentlichen in den 60er sowie – im Hinblick auf See- und Luftfahrt – in den 70er Jahren entwickelt wurden, sind in den 80er Jahren zum großen Teil in EG-Recht umgesetzt worden. Damit ist weitgehend sichergestellt, daß die Grundfreiheiten des EWG-Vertrages und insbesondere der freie Dienstleistungsverkehr zum 1. Januar 1993 auch in der Transportwirtschaft des Binnenmarktes gelten. Es wird zum anderen aber immer deutlicher, daß auch EG-Verkehrspolitik mehr leisten muß, als Marktwirtschaft im europäischen Transportsektor zu gewährleisten. Es geht um Verkehrssicherheit, um Gesundheits- und Umweltschutz, um Fragen der Unternehmensstruktur und Wettbewerbsfähigkeit, um Probleme der Kooperation der verschiedenen Verkehrsträger zur Entwicklung von Transportketten und vor allem um Ballungs- und Stauprobleme auf der immer enger werdenden Weeginfrastruktur in Zentraleuropa, verknüpft mit der Notwendigkeit, die peripheren Länder ausreichend anzubinden.

Für die damit verbundene Problematik müssen neue Ziele gesetzt und Maßnahmen auf Gemeinschaftsebene entwickelt werden, soweit dies im Interesse des großräumigen internationalen Verkehrsflusses erforderlich ist. Das gilt nicht nur für die Politik im Innern der EG, sondern mehr und mehr auch für ihr Verhältnis zu den Nachbarstaaten im Alpenraum, im europäischen Norden, Osten und Südosten und zu den Wirtschaftspartnern in Übersee.

### *Gemeinsamer Verkehrsmarkt: Straßenverkehr*

Um die Gemeinschaftsgesetzgebung im Bereich des Straßengüterverkehrs abzurunden, hat der Rat bis März 1991 mehrere Rechtsvorschriften verabschiedet. Mit Verordnungen vom April und Dezember 1990<sup>1</sup> hat der Rat das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten für die Jahre 1990, 1991 und 1992 um jeweils 40% aufgestockt. Bei dieser Gelegenheit wurde das Kontingent auch im Hinblick auf die deutsche Einheit erweitert. Mit dieser Ausweitung des Kontingents, das sich für 1992 auf fast 70.000 Gemeinschaftsgenehmigungen beläuft, wird der Abbau sämtlicher mengenmäßiger Be-

schränkungen für den Verkehr zwischen den Mitgliedstaaten ab 1. Januar 1993 vorbereitet. Am 1. Juli 1990 ist die Verordnung Nr. 4059/89 in Kraft getreten, mit der erstmalig Güterkraftverkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, zugelassen werden – allerdings noch in zahlenmäßig beschränktem Umfang<sup>2</sup>. Der Abrundung der Marktordnung dienen auch die im Juli und Dezember erlassenen Vorschriften über das Anmieten von Nutzfahrzeugen ohne Fahrer<sup>3</sup>, den Krisenmechanismus, mit dem Marktstörungen begegnet werden kann<sup>4</sup>, sowie über die zulässigen Abmessungen von Lkw, womit u. a. die Höchstlänge auf 18,35 m festgesetzt wurde<sup>5</sup>.

Das alte Thema der Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Straßengüterverkehrs<sup>6</sup>, ein wesentlicher Bereich, in dem die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen noch aussteht, war 1990 mehrfach auf der verkehrspolitischen Tagesordnung. Per Gesetz vom 30. April 1990<sup>7</sup> beschloß der Bundestag, ab 1. Juli von schweren Nutzfahrzeugen über 18 t für die Benutzung der Autobahnen und Bundesfernstraßen eine Straßenbenutzungsgebühr zu erheben. Diese Gebühr sollte Ausländer und Inländer gleichermaßen treffen. Das Gesetz sah gleichzeitig eine Senkung der deutschen Kfz-Steuer auf die gleichen Lkw vor, die wegen der zwischen den europäischen Staaten bestehenden Abkommen zur Beseitigung der Doppelbesteuerung nur inländischen Fahrzeugen zugute kam. Auf Antrag der Kommission ordnete der EuGH<sup>8</sup> daher im Juli einstweilig an, daß Deutschland die Erhebung der Straßenbenutzungsgebühr von Lkw aus anderen EG-Staaten bis zur Entscheidung in der Hauptsache aussetzen muß. In der Hauptsache hat die Kommission insbesondere einen Vorstoß gegen das Diskriminierungsverbot des Art. 76 EWGV gerügt.

So sehr die Kommission einer Vertragsverletzung entgegengetreten mußte, so sehr war ihr in der Sache doch daran gelegen, die überfällige Harmonisierung der Lkw-Besteuerung voranzubringen. Sie drängte – zusammen mit der deutschen Delegation – auf Weiterberatung ihres Vorschlages von 1988<sup>9</sup> im Rat. Dieser betraute eine Gruppe von Beamten "auf hoher Ebene", bestehend aus Steuer- und Verkehrssachverständigen, mit der Weiterarbeit. Bundeskanzler Kohl brachte das Thema im Juni und im Dezember in den Europäischen Rat, der darauf gedrängt hat, bis Ende Juni 1991 eine Entscheidung zu treffen<sup>10</sup>. Grundlage für die Beratungen des Verkehrs- und des ECOFIN-Rates sind jetzt die neuen, geänderten Kommissionsvorschläge zur Annäherung der Mineralölsteuersätze und zur Anlastung der Wegekosten<sup>11</sup>. Der Verbrauchssteuersatz auf Dieselkraftstoff und der Mindestsatz für eine einheitliche Kfz-Steuer werden an den Wegekosten orientiert. Die bezahlten Straßenbenutzungsgebühren können angerechnet werden, so daß es zu keiner Doppelbesteuerung der Fahrzeuge kommt. Die bis zum Frühjahr 1991 erzielten Fortschritte lassen hoffen, daß nunmehr im Rahmen der Vollendung des Binnenmarktes eine einheitliche Lösung gefunden wird.

Zur Förderung des kombinierten Verkehrs Straße/Schiene und Binnenwasserweg/Schiene, der angesichts der eingangs geschilderten Probleme an Bedeutung gewinnt, hat der Rat im Oktober die Kommission zur Bildung einer Arbeitsgruppe auf hohem Niveau aufgefordert, die ein europäisches Netz des kombinierten

Verkehrs definieren soll; im Dezember hat der Rat die bestehende Richtlinie erweitert und insbesondere den Vor- und Nachlauf auf der Straße im Zusammenhang mit einer Beförderung auf der Schiene liberalisiert<sup>12</sup>. Dies erleichtert es vor allem kleineren Güterkraftverkehrsunternehmen, Beförderungen im Kombiverkehr in eigener Regie durchzuführen.

### *Luftverkehr*

Das grundlegende Gemeinschaftsrecht für die gemeinsame Luftverkehrspolitik ist am 1. Januar 1988 in Kraft getreten<sup>13</sup>. Im Laufe des Jahres 1990 hat der Rat eine Serie weiterer Kommissionsvorschläge verabschiedet, die das frühere Recht ergänzen und die zweite Phase einer marktwirtschaftlich orientierten Luftfahrtspolitik einleiten<sup>14</sup>. Das Europäische Parlament mit seinem aktiven Verkehrsausschuß und der WSA haben an der Erarbeitung dieser Phase der gemeinsamen Luftverkehrspolitik besonders starken Anteil genommen<sup>15</sup>.

Die Neuregelungen zur Beförderung von Passagieren im Linienverkehr sind am 1. November 1990 in Kraft getreten. Sie bringen weitere Erleichterungen zum Marktzugang auch kleinerer Fluggesellschaften, machen die Aufteilung der Sitzplatzkapazität flexibler und geben mehr Freiheit bei der Tarifgestaltung. Zugleich werden die Wettbewerbsregeln für die Unternehmen der neuen Lage angepaßt: Absprachen, die das sogenannte Interlining ermöglichen (Wechseln der Fluggesellschaften während der Reise) bleiben zunächst bis zum 31. Dezember 1992 zulässig. Erstmals hat der Rat im Dezember auch Gemeinschaftsvorschriften über die Liberalisierung von Luftfrachtdiensten verabschiedet<sup>16</sup>. Die Preisbildung ist frei von staatlicher Genehmigung. Ebenfalls besteht Freiheit des Marktzugangs für Dienste der dritten und vierten Freiheit (Bringen und Abholen von Fracht zwischen zwei Staaten). Für möglicherweise betroffene Passagiere ist eine ebenfalls im Dezember verabschiedete Verordnung wichtig, die die Entschädigung bei Nichtbeförderung wegen Überbuchung regelt<sup>17</sup>.

Bedeutsam für die Außenbeziehungen der Gemeinschaft im Bereich des Verkehrs ist das Abkommen, das die EG mit Norwegen und Schweden über den Linienflugverkehr ausgehandelt hat. Der Rat erteilte der Kommission dazu im Juni 1990 die Ermächtigung<sup>18</sup>, die Verhandlungen wurden im März 1991 abgeschlossen. Norwegen und Schweden sind zusammen mit Dänemark Eigentümer der SAS-Fluggesellschaft. Das Abkommen sieht daher eine Übernahme des "acquis communautaire" für den Linienflugverkehr durch Norwegen und Schweden vor. Es ist insoweit eine Art Vorwegnahme der EWR-Verhandlungen zwischen der EG und den EFTA-Staaten im Bereich des Luftverkehrs.

### *Europäische Verkehrswege*

Die Kommission hat sich zusammen mit dem Europäischen Parlament seit Jahren bemüht, im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik im Bereich der Infrastrukturplanung und -finanzierung neben der Marktorganisation eine zweite Säule zu

entwickeln, die das europäische Verkehrssystem mittragen kann. Viel Mühe wurde in die Koordinierung der nationalen Planungsziele gesteckt. Seit Beginn der 80er Jahre gelang es, den Rat zur Verabschiedung von ad-hoc Lösungen zu bewegen, die aus EG-Haushaltsmitteln eine Mitfinanzierung von Projekten ermöglichte, die im gemeinschaftlichen Interesse liegen. Dafür wurden in den Jahren 1982 bis 1989 374 Mio. ECU aufgewendet (84 Projekte von über 7 Mrd. ECU Gesamtkosten)<sup>19</sup>. Man sieht: ein höchst bescheidener Beitrag, dessen Zweck vor allem auch darin liegt, daß er die Diskussion über diesen Aspekt der gemeinsamen Verkehrspolitik lebendig gehalten hat.

Am 20. November 1990 hat der Rat nun erstmalig mit der Verordnung zur Durchführung eines Aktionsprogrammes auf dem Gebiet der Verkehrsinfrastruktur im Hinblick auf die Vollendung des integrierten Verkehrsmarktes bis 1992<sup>20</sup> ein kohärentes Dreijahresprogramm für 1990, 1991 und 1992 beschlossen. Das Programm legt die Ziele der Gemeinschaftsaktion (Beseitigung von Engpässen, Anbindung von Randgebieten, Transitverkehr etc.) fest, regelt Form und Verfahren für eine Finanzhilfe der Gemeinschaft und definiert sieben prioritäre Großvorhaben (Achsen), auf die die Gemeinschaftshilfe zu konzentrieren ist (Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz, Alpentransit, kombiniertes Verkehrsnetz, Verbindungen über die Pyrenäen, nach Irland, Skandinavien und Griechenland). Dafür werden in den drei Jahren insgesamt 338 Mio. ECU aufgewendet. Dieses Dreijahresprogramm ist eine wesentliche Verbesserung gegenüber den bisherigen ad-hoc-Beschlüssen des Rates über die EG-Finanzhilfen, wenn auch die Finanzmittel im Vergleich etwa zu den Strukturfonds, insbesondere zu den vom Regionalfonds eingesetzten Mitteln in Milliardenhöhe, immer noch sehr bescheiden sind. Es wird nun darauf ankommen, in den nächsten Jahren auf diesem ersten Programm aufbauend weitere Mehrjahresprogramme zu entwickeln, die dem EG-Binnenmarkt und der Verkehrsentwicklung mit und in den europäischen Nachbarstaaten, insbesondere im Osten, gerecht werden. Das läge auf der Linie der Beschlüsse, die der Europäische Rat in Rom am 14. und 15. Dezember 1990 zur Verkehrspolitik und insbesondere zu den großen Verkehrsinfrastrukturen getroffen hat<sup>21</sup>. Letztere gliedern sich wiederum in das Netz der transeuropäischen Infrastrukturen ein, das die Kommission im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes für die Bereiche Verkehr, Telekommunikation, Energie und Ausbildung vorgeschlagen hat<sup>22</sup>.

Für den Teilbereich "Europäisches Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsnetz" hat die Kommission dem Rat im Dezember 1990 bereits einen ersten Bericht einer Spitzenarbeitsgruppe vorgelegt, der erste Empfehlungen für ein Leitschema für den Horizont 2010 enthält<sup>23</sup>. Dieses Leitschema beinhaltet die 14 wichtigsten Korridore für die Strukturierung eines Europäischen Netzes (9.000 km neue Linien, 15.000 km ausgebaute Linien und 1.200 km Vernetzungslinien). Besondere Aufmerksamkeit wurde der technischen Kompatibilität der Streckenabschnitte mit unterschiedlichen nationalen Traditionen gewidmet. Der Rat hat die Kommission ersucht, im Benehmen mit der Spitzenarbeitsgruppe die Arbeiten zu verschiedenen Einzelfragen fortzusetzen<sup>24</sup>.

*Transport 2000 plus*

Angesichts der immer dringender werdenden Kapazitätsprobleme im europäischen Verkehr – die Nachfrage nach Transportleistungen steigt sowohl wegen der allgemeinen wirtschaftlichen Entwicklung als auch wegen der westeuropäischen Integration sowie wegen der neuen Ost-West-Dimension im europäischen Wirtschaftsaustausch – hat Kommissar van Miert Ende 1989 eine Gruppe von sechs "Weisen" damit beauftragt, ihm Vorschläge für die Weiterentwicklung der Strategie der EG-Verkehrspolitik vorzulegen. Die Gruppe hat dem Kommissar ihren Bericht Ende Januar 1991 unter dem Titel "Transport in a fast changing Europe" überreicht<sup>25</sup>. Die Gruppe empfiehlt mit dem Ziel, ein europäisches Netzwerk von Verkehrssystemen zu schaffen, eine Vielzahl von Einzelaktionen. Diese reichen von Beobachtungs- und Prognoseinstrumenten bis hin zur Einsetzung eines europäischen Infrastrukturfonds, der aus einer Sonderabgabe auf die Antriebsenergie gespeist werden soll (0,01 ECU pro Einheit Mineralöl oder Elektrizität). Mitgliedstaaten und Gemeinschaften sollen aus dem Fonds, der mehrere Milliarden ECU umfassen würde, Verkehrsinfrastrukturinvestitionen finanzieren können. Dies würde sich mit den oben geschilderten Mehrjahresprogrammen zusammenfügen. Die Kommission wird den Bericht als Material für ein Weißbuch zur künftigen EG-Verkehrspolitik verwenden, in das auch Vorschläge und Überlegungen aus anderen Quellen einfließen werden, die zur Zeit bei Wissenschaft und Verbänden reichlich sprudeln<sup>26</sup>.

Letztlich wird es in den 90er Jahren darauf ankommen, den gemeinsamen Verkehrsmarkt der Zwölf zu einem europäischen Verkehrssystem zu erweitern, das sich nicht nur auf Marktzugang und freie Preisbildung in der Transportwirtschaft bezieht, sondern auch die technischen und infrastrukturellen Voraussetzungen der Leichtigkeit, Umweltfreundlichkeit und Sozialverträglichkeit des Verkehrsflusses im Allgemeininteresse ordnet.

## Anmerkungen

1 ABl. der EG, L 108 v. 28. 4. 1990 u. ABl. der EG, L 375 v. 31. 12. 1990.

2 ABl. der EG, L 390 v. 30. 12. 1989; Basedow, Jürgen/Held, Ansgar: Die EG-Kabotageverordnung, Ein Schritt zur Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit im Straßengüterverkehr, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht (EuZW) 10 (1990), S. 305.

3 Änderung der Richtlinie 84/647 (EWG), ABl. der EG, L 202 v. 31. 7. 1990.

4 ABl. der EG, L 375 v. 31. 12. 1990.

5 Änderung der Richtlinie 85/3/EWG, ABl. der EG, L 226 v. 3. 8. 1989.

6 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik,

in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1988/89, Bonn 1989, S. 175–181.

7 BGBl. (1990) Teil I, Nr. 22, S. 82.

8 Entscheidung des EuGH v. 12. 7. 1990, RS C-195/90 Kommission/Bundesrepublik Deutschland, ABl. der EG, C 199 v. 8. 8. 1990.

9 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge v. 8. 1. 1988, ABl. der EG, C 79 v. 26. 3. 1988.

10 Europäischer Rat von Rom, Schlußfolgerungen des Vorsitzes v. 14. u. 15. 12. 1990, abgedruckt als Dok. Nr. 4 in diesen Band.

- 11 Vgl. Kommission der EG, 24. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1990, Brüssel/Luxemburg 1991, S. 98 u. S. 279.
- 12 Vgl. 24. Gesamtbericht, a. a. O., S. 284, endgültige Verabschiedung der Änderung am 27. 3. 1991, Pressecommuniqué Nr. 5395/91.
- 13 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1987/88, Bonn 1988, S. 206 f.
- 14 Kommission der EG, 24. Gesamtbericht, a. a. O., S. 282 f.
- 15 Bulletin der EG, 3-1990: Nr. 1. 1. 175, 7/8-1990: Nr. 1.3.288.
- 16 Pressecommuniqué v. 18. 12. 1990 10872/90, ABl. der EG, L 36 v. 8. 2. 1991.
- 17 ABl. der EG, L 36 v. 8. 2. 1991.
- 18 Kommission der EG, 24. Gesamtbericht, S. 285.
- 19 Fundstellen der insgesamt 5 ad-hoc Verordnungen des Rates in ABl. der EG, L 326 v. 24. 11. 1190, S. 4.
- 20 VO (EWG) Nr. 3359/90 des Rates, ABl. der EG, L 326 v. 24. 11. 1990.
- 21 S. Dok. Nr. 4 in diesem Band.
- 22 Mitteilung der Kommission der EG v. 10. 12. 1990 über die transeuropäischen Netze, Dok. KOM (90) 585 endg.; vgl. auch Kommission der EG: Auf dem Wege zu einer europäischen Infrastruktur-Zwischenbericht-, Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament v. 19. 7. 1990 (Dok. KOM (90) 310 endg.).
- 23 Kommission der EG: Europäisches Hochgeschwindigkeitsbahnnetz, Bericht der Spitzenarbeitsgruppe, Brüssel, Oktober 1990.
- 24 Pressecommuniqué des Rates (Verkehr) v. 18. 12. 1990, Nr. 10872/90 (Presse 233).
- 25 Gruppe Transport 2000 plus: Transport in a fast changing Europae; vers un réseau Européen des Systèmes de Transport: veröffentlicht durch das Support Team, Den Haag, Dezember 1990.
- 26 S. weiterführende Literatur.

### Weiterführende Literatur

- Aberle, Gerd/Rothengatter, Werner u. a.: Erstickt Europa im Verkehr? – Probleme, Perspektiven, Konzepte – Beiträge zum Verkehrspolitischen Kongress der Landesregierung von Baden-Württemberg, Stuttgart 1991.
- Amt für Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung der Stadt Köln, Europäisches Güterverkehrssymposium Köln, 15./16. November 1990.
- Baum, Herbert: Verkehrswachstum und Deregulierung in ihren Auswirkungen auf Straßenbelastung, Verkehrssicherheit und Umwelt, Schriftenreihe des Verbandes der Automobilindustrie e.V. (VDA), Nr. 64, Frankfurt 1990.
- Braun-Moser, Ursula: Europäische Verkehrspolitik – Chancen und Ziele, Sindelfingen 1989.
- Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (BDF) e.V.: Neue politische Optionen und Perspektiven, in: Jahresbericht 1989/90, Frankfurt 1990.
- Deutsche Bank, Volkswirtschaftliche Abteilung: Verkehr 2000, Europa vor dem Verkehrsinfarkt? Frankfurt 1990.
- Deutscher Industrie- und Handelstag: Verkehr finanziert Verkehr, Vorstellungen zur Bildung eines Sondervermögens Bundesverkehrswege, Bonn 1990.
- Erdmenger, Jürgen: Auswirkungen der EG-Schiffahrtspolitik auf das internationale Seerecht, Schriften des deutschen Vereins für internationales Seerecht, Heft 73, Hamburg 1990.
- Luftzky, Nicolai: Vor neuen Dimensionen im europäischen Verkehr, Vortrag auf dem prognos – Forum Zukunftsfragen "Verkehr im neuen Europa", Basel, 28. 9. 1990.
- Lütkes, Stefan: Zulässigkeit von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf Autobahnen nach dem EWG-Vertrag, Neuwied/Frankfurt 1990.
- Pisani, Edgar: Vers une stratégie Européenne des Transports, Paris 1991.