

Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Bis zum Ende des Jahres 1992 ist es der Gemeinschaft nicht gelungen, das Binnenmarktprogramm auch für den gemeinsamen Verkehrsmarkt vollständig zu verwirklichen. Für den wichtigen Bereich des Güterkraftverkehrs konnte die Teilnahme von Nichtgebietsansässigen am Binnenverkehr eines Mitgliedstaates (Kabotage) nicht liberalisiert werden, da die insbesondere von Deutschland parallel dazu geforderte Harmonisierung der fiskalischen Belastungen ebenfalls bis zum 31. Dezember 1992 nicht beschlossen werden konnte. Im übrigen aber sind alle für den gemeinsamen Verkehrsmarkt notwendigen Regeln erlassen. Er folgt marktwirtschaftlichen Grundsätzen. Die Gemeinschaft muß sich nunmehr allerdings verstärkt um die ordnungsgemäße Anwendung des gemeinschaftlichen Transportrechts kümmern, das inzwischen einen beträchtlichen Umfang angenommen hat. Auch die Themen der Sozial- und Umweltverträglichkeit des gemeinschaftlichen Verkehrssystems, die Gewährleistung seiner Effizienz und ausreichender Kapazität sowie die Entwicklung der verkehrspolitischen Außenbeziehungen stehen weiterhin auf der Tagesordnung¹.

Wie die Kommission sich die Lösungsbeiträge der Europäischen Gemeinschaft im Laufe der 90er Jahre vorstellt, hat sie im Dezember 1992 in einem Weißbuch² über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik dargestellt. Die Mitgliedstaaten haben dazu am 15. März 1993 im Ministerrat erste, weitgehend positive Stellungnahmen abgegeben³.

Der fast vollendete gemeinsame Verkehrsmarkt

Im Laufe des Jahres 1992 hat der Rat auf mehreren Tagungen das Gesetzgebungsprogramm für die Vollendung des Binnenmarktes im Verkehrssektor für alle Verkehrsträger mit der einen erwähnten Ausnahme abrunden können⁴.

In der See- und Luftfahrt, in der Binnenschifffahrt und im Straßenpersonenverkehr konnte die Kabotagefreiheit – wenn auch mit Übergangsfristen – eingeführt werden. In der Steuerfrage, von deren Lösung die Kabotagefreiheit im Güterkraftverkehr abhängt, wurden nur geringe Fortschritte erzielt. Die Kommission hat zwar ihre Vorschläge dazu geändert, indem sie jetzt neue Kfz-Steuermindestsätze und die Möglichkeit der Einführung von Autobahnvignetten vorgeschlagen hat⁵, die Einigung im Rat scheiterte aber bisher daran, daß einige Mitgliedstaaten ihren Unternehmern Steuererhöhungen nicht zumuten wollen. Eine Harmonisierung auf niedrigem Niveau kommt aber aus verkehrspolitischen Gründen nicht in Betracht: Es geht nicht an, das Verhältnis Straße – Schiene noch weiter zum

Nachteil der Bahn zu verschlechtern. Das Thema bleibt auch nach der Ratstagung vom 15. März 1993 weiter auf dem Tisch. Einige Europaparlamentarier erwägen zu dieser Frage erneut eine Untätigkeitsklage gegen den Rat. Sie erinnern an die erste Klage des Parlaments⁶ und verweisen auf die in Art. 8a EWG-Vertrag für die Vollendung des Binnenmarktes vorgesehene Frist.

Die steuerliche Lücke im verkehrspolitischen Regelwerk der Europäischen Gemeinschaft ist für viele Lkw-Unternehmer schmerzlich. Sie sollte aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die Organe der Gemeinschaft seit dem soeben erwähnten Untätigkeitsurteil von 1985 ein großes Arbeitspensum erledigt haben, um den Verkehrssektor in den gemeinsamen Binnenmarkt einzugliedern.

Die Maßnahmen, die zur Liberalisierung des Marktzugangs und Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen sowie zur Verbesserung der Unternehmensstruktur (Eisenbahnen!) und der Arbeitsbedingungen des Personals zusätzlich zu den allgemeinen Regeln des Vertrages notwendig sind, konnten für die fünf Verkehrsträger zu Wasser, zu Lande und in der Luft im wesentlichen getroffen werden⁷. Hinzu kommen die speziellen Vorschriften zur Verkehrssicherheit, zum Umweltschutz, zur Förderung des kombinierten Verkehrs und ähnliches.

So kann doch im großen und ganzen von einer erfolgreichen Errichtung des gemeinsamen Verkehrsmarktes gesprochen werden, die zu der Hoffnung berechtigt, daß auch die fehlenden Stücke noch erarbeitet werden können. Darauf hat das Europäische Parlament in seiner Entschließung vom 15. Dezember 1992⁸ zu Recht gedrängt.

Das Weißbuch: Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität

Die Errichtung des Binnenmarktes im Verkehrssektor bedeutet nicht den Abschluß der gemeinsamen Verkehrspolitik. Im Gegenteil: der Gemeinschaft wachsen neue Verantwortungen zu. Sie muß dazu beitragen, daß die zunehmende Mobilität von Gütern und Personen, die nun zu neuen Bedingungen ohne Behinderung durch die Binnengrenzen in der Europäischen Gemeinschaft möglich ist, in sozial- und umweltverträglichen Formen bewältigt werden kann. Die Kommission hat diese Herausforderung angenommen. Sie hat in ihrem Weißbuch vom 7. Dezember 1992 die aktuelle Lage des Verkehrssektors analysiert und eine Globalstrategie für die Bewältigung der Zukunftsaufgaben der gemeinsamen Verkehrspolitik allgemein zur Diskussion gestellt.

Diese Strategie soll "eine auf Dauer tragbare Mobilität" in Europa sicherstellen. "Sustainable mobility" lautet der schlagkräftige, aber schwer in andere Sprachen zu übersetzende englische Ausdruck. Es geht im wesentlichen um die Weiterführung des Binnenmarktansatzes: nicht mehr nur Abbau von Schranken zwischen den Mitgliedstaaten, sondern Verwirklichung eines effizienten integrierten europäischen Verkehrssystems. Die Marktwirtschaft des Binnenmarktes soll eingebettet sein in die Förderung nicht nur des Wettbewerbs, sondern auch der Komplementarität der Verkehrsträger- und unternehmen, in die Entwicklung europäischer Wegenetze von ausreichender Kapazität sowie in die weitere Ver-

besserung von Umweltschutz, Verkehrssicherheit und der sozialen Situation der Beschäftigten. Hinzu kommt die Notwendigkeit, den gemeinsamen Verkehrsmarkt nach außen gegenüber Drittstaaten einheitlich zu vertreten⁹.

Das neue Weißbuch der Kommission, das noch der scheidende Verkehrs-Kommissar Karel van Miert vorgelegt hat, greift Konzeptionen auf, die auch in früheren Mitteilungen der Kommission – z. B. 1983 zum Binnenverkehr¹⁰, 1984 zum Luftverkehr¹¹ und 1985 zur Seeschifffahrt¹² – enthalten waren. Auch berücksichtigt es Grundsatzresolutionen des Europäischen Parlaments¹³ und nimmt auf den Bericht "Transport 2000 plus" Bezug, den sechs "Weise" im Januar 1991 vorgelegt hatten¹⁴. Sein Verdienst liegt vor allem in der grundsätzlichen Zusammenfassung und Globalbetrachtung aller mit der Mobilität von Gütern und Personen in Europa zusammenhängenden Fragen, die weit über die rein wirtschaftlichen Aspekte hinausgehen. So rücken z. B. der private Pkw und die Probleme des Stadtverkehrs, die Forschung und Entwicklung neuer Systeme und Technologien und ähnliches stärker in den Vordergrund. Damit werden Verbundsysteme zwischen allen fünf Verkehrsträgern für die Beförderung von Reisenden und Gütern möglich, die bisher nur ansatzweise entwickelt sind.

Erste Reaktionen der Verbände zum Weißbuch liegen vor. Zur Ratstagung vom 15. März 1993 hat sich der Europäische Industrieverband weitgehend zustimmend gemeldet. Er hat allerdings davor gewarnt anzunehmen, daß allein mit der Anlastung der Wegekosten und der externen Kosten im Straßenverkehr die Umwelt- und Stauprobleme gelöst werden könnten¹⁵. Die International Air Transport Association (IATA) unterstreicht insbesondere die weltweite Bedeutung der Flugliniennetze, zu denen die europäischen Fluggesellschaften beitragen und meint, das Weißbuch konzentrierte sich zu sehr auf die innereuropäischen Verkehrsprobleme¹⁶. Da die Wegekosten des Flugverkehrs direkt durch Gebühren erhoben würden, fühle sich die Luftfahrt gegenüber anderen Verkehrsträgern benachteiligt. Die europäische Automobilindustrie (ACEA) setzt sich naturgemäß vor allem mit den Teilen des Weißbuches kritisch auseinander, die sich auf die heutigen negativen Auswirkungen des Straßenverkehrs auf Umwelt und Lebensqualität beziehen. Die ACEA unterstreicht die soziale Funktion der Mobilität auf der Straße und wendet sich vor allem gegen die Überlegungen des Weißbuches, die auf eine höhere Kostenbelastung des Straßenverkehrs hinauslaufen könnten¹⁷.

Schon diese ersten Stellungnahmen zeigen, daß ein Schwerpunkt der Diskussion um das Weißbuch bei dieser Frage – der für alle Verkehrsträger gerechten Kostenanlastung – liegen wird. Vergleicht man dies mit den Schwierigkeiten, die die Gemeinschaft schon allein mit der Lösung für die Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Güterkraftverkehrs hatte und hat, so ist man sicherlich gut beraten, darauf zu achten, daß die anderen Aktionsmöglichkeiten zur Förderung der Sozial- und Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems, die das Weißbuch in Fülle aufzeigt, nicht übersehen werden.

Transeuropäische Wegenetze, Sicherheit, Außenbeziehungen

Die gemeinsame Verkehrspolitik ist ein fortlaufender Prozeß. Die Sachfragen bleiben gleich, die Ziele, die vor Jahren gesetzt wurden, werden nur schrittweise erreicht. Nichtsdestoweniger weist die Gemeinschaftstätigkeit im Transportbereich in den Jahren 1992/93 Schwerpunkte auf.

In Erwartung des Inkrafttretens des Vertrages über die Europäische Union hat der Bereich der Verkehrsinfrastrukturpolitik erheblich an Bedeutung gewonnen. Die Kommission hat dazu im Juni 1992 neue Vorschläge vorgelegt¹⁸, die den Übergang zu dem neuen Regime des Maastrichter Vertrages, die transeuropäischen Netze, gewährleisten sollen. Das Drei-Jahres-Programm, das Ende 1992 ausläuft, soll um zwei Jahre verlängert werden. Für die Straße, die Binnenschifffahrt und den kombinierten Verkehr werden Leitpläne mit Hinweisen für den Ausbau der Netze im Gesamtgebiet der Gemeinschaft vorgelegt. Diese Pläne ergänzen denjenigen von 1990 für das Hochgeschwindigkeitsnetz der Eisenbahnen und sollen noch 1993 um Pläne für die konventionellen Bahnen sowie die Luft- und Seeschifffahrtsinfrastruktur erweitert werden.

Diese Leitpläne gewinnen im Rahmen der auf dem Gipfel in Edinburgh beschlossenen Wachstumsinitiative¹⁹ und des dort festgelegten Finanzrahmens für den Zeitraum 1993 bis 1999²⁰ die Rolle eines Koordinierungsinstrumentes für den Einsatz der verschiedenen gemeinschaftlichen Haushaltslinien und Fonds, die für Infrastrukturinvestitionen, insbesondere auch in die Verkehrswegenetze, verwendet werden können und sollen.

Mit dem Kohäsionsfonds, der neuen Darlehensfazilität der Europäischen Investitionsbank und dem neugeschaffenen Europäischen Investitionsfonds können Finanzmittel in Milliardenhöhe mobilisiert werden, um Verkehrsinfrastrukturvorhaben der Mitgliedstaaten von gemeinschaftlicher Bedeutung finanziell zu unterstützen. Es kommt nun darauf an, daß das Europäische Parlament und der Rat der Verkehrsminister diese neue Dimension der gemeinsamen Verkehrspolitik erkennen und die vorgeschlagenen Beschlüsse zum Wegenetz zügig verabschieden.

Die Verkehrssicherheit hat in den vergangenen Monaten die Gemeinschaftsorgane vor allem in den Bereichen der Luftfahrt und der Seeschifffahrt beschäftigt. Es zeigt sich immer deutlicher, daß die Gemeinschaft hier Beiträge leisten muß, wenn effiziente Lösungen in Europa gefunden werden sollen, die dem grenzüberschreitenden Charakter des Verkehrs Rechnung tragen. So hat der Rat insbesondere am 7. Dezember 1992 umfassende Schlußfolgerungen zur Flugsicherung in Europa angenommen²¹ und auf einer gemeinsamen Tagung der Verkehrs- und Umweltminister am 25. Januar 1993 ein Programm über die Sicherheit im Seeverkehr und zur Verhütung der Meeresverschmutzung mit Forderungen an die Mitgliedstaaten und die Kommission beschlossen²². Der Rat hat damit vor allem auf die Tankerunfälle von La Coruna und den Shetland Inseln reagiert. Die Kommission hat kurz danach am 24. Februar 1993 eine gemeinsame Politik im Bereich der Sicherheit im Seeverkehr vorgeschlagen²³.

Für die Gestaltung der Außenbeziehungen im Verkehr wachsen der Gemeinschaft mit der Vollendung des Binnenmarktes naturgemäß größere Aufgaben zu²⁴.

Der Streit zwischen Kommission einerseits sowie Parlament und Rat andererseits über die Anwendung des Art. 113 EWG-Vertrag auf den Verkehr hat sich weiter zugespitzt. Die Kommission hat am 21. Oktober 1992 eine neue Mitteilung über die Beziehungen zu Drittländern auf dem Gebiet des Luftverkehrs²⁵ unter Berufung auf Art. 113 EWG-Vertrag vorgelegt. Dazu hat der Rat am 15. März 1993 Schlußfolgerungen angenommen²⁶, die nach Auffassung der Kommission dem Vertragsrecht widersprechen, weil sie ausdrücklich nur Art. 84 Abs. 2 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage für die Außenbeziehungen in der Luftfahrt anerkennen und vom Prinzip der ausschließlichen Zuständigkeit der Mitgliedstaaten ausgehen. Die Kommission hat daraufhin am 17. März 1993 beim EuGH nach Art. 173 EWG-Vertrag Klage erhoben mit dem Antrag, zwei Entscheidungen des Rates aufzuheben, die dieser auf Art. 75 EWG-Vertrag gestützt hatte. Es handelt sich im Bereich der Verkehrsaußenbeziehungen um Entscheidungen zur Verlängerung von Übereinkommen mit Ungarn sowie der Tschechischen respektive Slowakischen Republik über den Transitverkehr und die Infrastrukturentwicklung, die in Form von Briefwechselln abgeschlossen waren. Diese Übereinkommen gehören in den Gesamtzusammenhang der Europaabkommen mit den Staaten Zentral- und Osteuropas. Die Briefwechsel wurden zunächst auf Art. 113 EWG-Vertrag gestützt, bei der Verlängerung ihrer Geltungsdauer im Dezember 1992 hat der Rat jedoch entgegen dem Vorschlag der Kommission Art. 75 EWG-Vertrag als Rechtsgrundlage gewählt.

Ausblick

Zusammengefaßt ergeben sich für die weitere Arbeit an der gemeinsamen Verkehrspolitik eine Reihe von Schwerpunkten, auf die auch das Weißbuch Bezug nimmt:

- die Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarktes in der Gesetzgebung und die laufende Anwendung und Durchführung des bestehenden Rechtes,
- die Weiterentwicklung des gemeinsamen Verkehrssystems in den Bereichen Sicherheit, Sozialverträglichkeit und Umweltschutz,
- die Beiträge der Gemeinschaft zur Planung transeuropäischer Verkehrsnetze und zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionsprojekten von gemeinschaftlichem Interesse,
- die Vertiefung der Beziehungen der Gemeinschaft zu den Drittstaaten, insbesondere den zentral- und osteuropäischen Nachbarstaaten.

Anmerkungen

1 Vgl. dazu: Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels,

Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1991/92, S. 195.

- 2 Kommission der EG, Mitteilung v. 2.12. 1992, "Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, Dok. KOM (92) 494.
- 3 Mitteilung an die Presse v. 15. 3. 1993 – Nr. 5333/93 (Presse 36).
- 4 Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1992, S. 224 f.
- 5 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1992, a. a. O. (Anm. 4), Ziff. 660 sowie dessen Anhang 1, S. 513; dazu kritisch Aberle, Gerd: Die unendliche EG-Harmonisierung, Territorialitätsprinzip – mehr Probleme als Lösungen, in: DVZ-Deutsche Verkehrszeitung 150 v. 17. 12. 1992.
- 6 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 199.
- 7 Eine Übersicht findet sich im ABl. der EG; Fundstellennachweise des geltenden Gemeinschaftsrechts 1, Dez. 1992, 20. Ausgabe, S. 509 (07.05.–0.40); vgl. zu den Wirkungen des Gemeinsamen Verkehrsmarktes Montada, Manfred: Chance für eine neue Arbeitsteilung, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen zur Bahnstrukturreform, in: Internationales Verkehrswesen 12, Dezember 1992, S. 477; Bünck, Bernhard: Strategische Kernziele und -probleme der Speditionen im Binnenmarkt, Neuorientierung des Speditionsgewerbes, in: Internationales Verkehrswesen 10, Oktober 1992, S. 405.
- 8 ABl. der EG, C 21 v. 25. 1. 1993.
- 9 Vgl. die Zusammenfassung des Weißbuches in 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG, a. a. O. (Anm. 4), Ziff. 643; Bull. EG 12–1992, Ziff. 1.3.119.
- 10 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 186.
- 11 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1984, S. 191.
- 12 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1986/87, S. 203.
- 13 Europäisches Parlament C 125 v. 18. 5. 1992 (Réseaux transeuropéens) – C 176 v. 13. 7. 1992 (Horizon 2000: Transports en Europe) – C 284 v. 2. 11. 1992 (Impact des transports sur l'environnement).
- 14 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1990/91, S. 189.
- 15 UNICE, Pressecommuniqué v. 11. 3. 1993.
- 16 Stellungnahme v. 19. 3. 1993, nicht veröffentlicht.
- 17 Vgl. Stellungnahme der ACEA v. 19. 3. 1993.
- 18 Vgl. 26. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG, a. a. O. (Anm. 4), Ziff. 649 und Anhang I, S. 511. Diese Vorschläge beruhen auf den nationalen Planungen, so z. B. auf dem deutschen Bundesverkehrswegeplan 1992, vgl. dazu: Kraft, Klaus/Deffke, Herman/Dörries, Wolfgang: Zukunftsorientiertes Infrastrukturprogramm in einem integrierten Gesamtverkehrskonzept, in: Internationales Verkehrswesen 10, Oktober 1992, S. 368.
- 19 Europäischer Rat in Edinburgh am 11./12. 12. 1992, Schlußfolgerungen des Vorsitzes, Teil A, Anlage 4, abgedruckt als Dok. Nr. 3 in diesem Band.
- 20 Ebd., Teil C sowie diesen Anlage 1.
- 21 Mitteilung an die Presse 10524/92 (Presse 236).
- 22 Mitteilung an die Presse Nr. 4009/93 (Presse 8).
- 23 Kommission der EG: Mitteilung v. 24. 2. 1993, KOM (93) 66 endg.
- 24 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Jahrbuch 1991/92, S. 198 f.
- 25 Dok. KOM (92) 434 endg.
- 26 Mitteilung an die Presse 5333/93 (Presse 36).

Weiterführende Literatur

- Baum, Herbert/Herion, Erhard u. a.: Umweltschutz und Verkehr, Buchreihe des Instituts für Verkehrswissenschaft der Universität Köln 55, Düsseldorf 1992.
- Diekmann, Achim: Verkehrspolitik Europas nach dem Jahr 2000, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1992, S. 231.
- Dieckmann, Achim/Frank, Hans-Joachim/Holzappel, Helmut/Willeke, Rainer: Zeitgespräch: Hat die Arbeitsteilung ihr Optimum überschritten?, in: Wirtschaftsdienst, Heft 11, November 1992, Hamburg 1992.
- Krause, Günther: Deutsche Verkehrspolitik im zusammenwachsenden Europa, Erklärung der Bundesregierung, in: Bulletin des Presse- und Informationsamtes der Bundesregierung 30 v. 30. 3. 1992, S. 285 f.
- Pliquett, Bernd/Wickert, Peter: Die Beschlüsse der Europäischen Gemeinschaften zur Weiterentwicklung der Eisenbahnunternehmen, in: Die Deutsche Bahn, Zeitschrift für aktuelle Verkehrsfragen 5, Mai 1992, S. 511 f.
- Reh, Werner: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Chance oder Risiko für eine umweltgerechte Mobilität?, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage 5 (1993) zur Wochenzeitung "Das Parlament", S. 34, Bonn 1993.
- Rustler, Lisbeth: Determinanten und Wirkungen des Abkommens zwischen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Republik Österreich über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße, Diplomarbeit (sc. pol.) an der Universität München, München 1992.
- Stackelberg, Friedrich von (Hrsg.): Die Anbindung europäischer Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster 125, Göttingen 1991.
- Walrave, Michel: Le Projet de réseau européen à grande vitesse, in: Transports 357, janvier - février 1993, Paris 1993, S. 5.