

Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Im Sommer und Herbst 1993 haben die Räte der Verkehrs- sowie der Wirtschafts- und Finanzminister (Ecofin) in mehreren Tagungen — im "Trilog" mit Parlament und Kommission — große Anstrengungen unternommen, um die letzten noch ausstehenden Teile des Binnenmarktprogramms für den gemeinsamen Verkehrsmarkt, wenn auch verspätet, fertigzustellen. Am 25. Oktober war es soweit: Der Ecofin-Rat¹ konnte die Richtlinie über die Besteuerung der Lkw und die Erhebung von Maut- und Straßenbenutzungsgebühren² sowie die Verordnung über die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Güterkraftverkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind (Kabotage)³, endgültig verabschieden. Die Bedeutung dieser EG-Gesetzgebung kann wohl nur derjenige ermessen, der sich die mühevoll entwickelte gemeinsame Verkehrspolitik seit dem Inkrafttreten des EWG-Vertrages im Jahre 1958 vor Augen führt. Der Vertrag hatte für die Einführung der Dienstleistungsfreiheit im Transportgewerbe eine Übergangszeit von zwölf Jahren vorgesehen (Art. 75 II in Verb. mit Art. 8). Was 1970 hätte geschafft sein sollen, brauchte 23 Jahre länger. Gleichwohl, im Gegensatz zum vorangegangenen Jahr⁴ kann jetzt festgestellt werden: Der gemeinsame Verkehrsmarkt, der weitgehend marktwirtschaftlichen Grundzügen folgt, ist für alle Verkehrsträger zu Lande, zu Wasser und in der Luft errichtet! Nun wird sich seine Funktionsfähigkeit erweisen müssen. Neben diesen grundlegenden Entscheidungen lag das Schwergewicht der Aktivitäten der Gemeinschaft 1993/94 auf den vergleichsweise jüngeren Feldern der Verkehrswegeplanung und -finanzierung, der Förderung von Forschung und Entwicklung im Verkehrsbereich, der Verkehrssicherheit und der Vertiefung der Außenbeziehungen zu den europäischen Nachbarstaaten (EFTA, Mittel- und Osteuropa). Der am 1. November 1993 in Kraft getretene Vertrag über die Europäische Union hat hier den Aufgaben der Gemeinschaft neue Impulse gegeben.

Vollendung des Binnenmarktes für die Transportwirtschaft

Die genannten Rechtsvorschriften zur Kabotage und zur Besteuerung im Straßengüterverkehr bilden den Schlußstein des Gesamtprogramms zur Liberalisierung der Beförderungsdienstleistungen und zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsunternehmen, das die Gemeinschaft seit Jahren verfolgt hat⁵. Damit wurden hoheitliche Eingriffe in Preise und Angebotskapazität abgeschafft und die spezifischen Vorschriften der Mitgliedstaaten vor allem in

den technischen, sozialen, fiskalischen und strukturellen Bereichen, die die Wettbewerbsposition der Unternehmen beeinflussen, einander angeglichen. Das hat im Laufe der Jahrzehnte zu einer umfangreichen Gemeinschaftsgesetzgebung⁶ geführt, die im Ergebnis weniger umstritten ist als die Marktordnungen der gemeinsamen Agrarpolitik. Die kommerzielle Handlungsfreiheit der Verkehrsunternehmen jedenfalls kostet den Unionsbürger als Steuerzahler nicht eine ECU, wenn dagegen auch die Belastung, die für die meisten nationalen Haushalte aus der prekären Finanzlage mancher Staatseisenbahn entsteht, nicht übersehen werden darf. Aber auch hierfür dürfte die jetzt im Gemeinschaftsrecht vorgeschriebene Trennung von Netz und Betrieb, die in Deutschland zum 1. Januar 1994 durch die Bahnreform verwirklicht wurde, Verbesserungen schaffen.

Die genannten Maßnahmen zur Kabotagefreiheit für den Straßengüterverkehr und zu dessen steuerlicher Belastung haben noch Übergangscharakter. So wird die volle Kabotagefreiheit erst zum 1. Juli 1998 wirksam, während bis dahin noch ein Gemeinschaftskontingent von Kabotagegenehmigungen gilt, das schrittweise zu erhöhen ist. Die harmonisierten fiskalischen Belastungen im Güterkraftverkehr (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer, Straßenbenutzungsgebühren) treten zum 1. Januar 1995 in Kraft. Für zeitlich gestaffelte Gebühren für das ganze Autobahnnetz eines Staates wird ein Höchstbetrag von 1.250,- ECU pro Jahr festgesetzt. Diese Regelung, die insbesondere auch für die Vignette in Deutschland Bedeutung hat, gilt in dieser Ausprägung bis 1997, bis dann der Satz überprüft werden kann. Bis dahin dürfte aber auch die Informationstechnologie soweit entwickelt sein, daß eine streckenbezogene Maut automatisch erhoben werden könnte, die sich an den echten Wegekosten orientiert.

Diese Lösung ist einer jener EG-Kompromisse, die man eingehen muß, wenn die Integration überhaupt vorangehen soll. Positiv zu bewerten ist, daß die drei fiskalischen Elemente, mit denen die Kostenwahrheit im Verkehr hergestellt werden kann, jetzt in der Gemeinschaftsgesetzgebung enthalten sind und damit weiter ausgebaut werden können. Allerdings deckt die derzeitige Höhe der Sätze nach den Berechnungen der Kommission⁷ in bezug auf die schweren Lkw kaum die Wegekosten, geschweige denn die externen Umweltkosten. Das führt zu Unausgewogenheiten der Verkehrsträger im Verhältnis zueinander und benachteiligt die umweltfreundlicheren Systeme der Schiene und des Wassers gegenüber der Straße, die vor allem den hohen CO₂-Ausstoß hat. Das läßt sich aus dem sogenannten "modal split" ablesen: Im binnenländischen Güterverkehr hat sich der Anteil der Schiene an den t/km-Leistungen in den letzten 20 Jahren fast halbiert und liegt bei 15%, die Straße ist von 50% auf 70% gestiegen, die Binnenschifffahrt von 14% auf 9% gefallen (die restlichen 6% fallen den Rohrleitungen zu)⁸. Die EG-Harmonisierung der fiskalischen Belastungen des Lkw auf dem genannten niedrigen Niveau ist im Hinblick auf die Umwelt- und Sozialverträglichkeit des Verkehrssystems, von der Kommission in ihrem Weißbuch von 1992⁹ gefordert und durch Stellungnahmen des Europäischen Parlaments¹⁰, des Wirtschafts- und Sozialausschusses¹¹ sowie des Ministerrates¹²

unterstützt, nicht ausreichend. Überdies klagen die deutschen Güterkraftverkehrsunternehmen weiterhin über Wettbewerbsverzerrungen, da die Vignette in Deutschland die geringere Höhe der Kraftfahrzeugsteuer in den Nachbarländern nicht ausgleiche¹³. Der gegenüber den zuvor in England und Deutschland geltenden Kraftfahrzeugsteuersätzen¹⁴ gering ausgefallene EG-Mindestsatz für die Territorialabgabe der Straßenbenutzungsgebühr ist darauf zurückzuführen, daß den Benelux-Ländern und Dänemark, deren Lkw-Unternehmer oft nach Deutschland fahren, höhere Sätze zunächst nicht abzuhandeln waren. Es wird jetzt darauf ankommen, die Zeit nach 1997 gut vorzubereiten: Die Kommission hat mit ihren Arbeiten zur Internalisierung der externen Kosten begonnen, wie sie dies in ihrem Weißbuch¹⁵ angekündigt hatte.

Die Bewertung der Funktionsfähigkeit des Verkehrsbinnenmarktes ist noch nicht recht möglich. Die allgemein schwierige Wirtschaftslage, die sich an dem anhaltenden Konjunkturrückgang 1993 ablesen läßt, wirkte sich auch auf die Verkehrsunternehmen aus: Insbesondere die Luftfahrt und der Straßengüterverkehr mußten starke Einbußen an Beförderungsaufträgen hinnehmen. Durch den Wegfall der Binnengrenzen zum 1. Januar 1993 wurden diese Wirkungen für den internationalen Straßengüterverkehr noch verschärft, da z. B. die Umlaufzeiten der Lkw verkürzt werden konnten, so daß neu entstandene Überkapazitäten auf die freigegebenen Preise drückten. Die Kommission hat deswegen sowohl für die Luftfahrt wie für den Straßengüterverkehr je einen "Ausschuß von Weisen" zur Untersuchung der Lage und zum Erarbeiten möglicher Abhilfemaßnahmen eingesetzt. Im Januar hat der Ausschuß für Luftfahrt seinen Bericht vorgelegt¹⁶. Interessant daran ist, daß nicht vorgeschlagen wird, die Liberalisierung des Luftverkehrsbinnenmarktes wieder zurückzunehmen; vielmehr werden ergänzende Maßnahmen in den Bereichen der Flughäfen, der Flugsicherung, des Verkehrsmanagements, des Beihilferegimes, der Sozialregelungen und — auch hier — der Kostenwahrheit bei allen Verkehrsträgern angeregt. In der Tat hängt die Funktionsfähigkeit des Binnenmarktes von weiteren Maßnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen — und nicht nur bei der Luftfahrt — ab¹⁷.

Gemeinsame Verkehrspolitik in der Europäischen Union

Der am 1. November 1993 in Kraft getretene Unionsvertrag bringt für die weitere Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik mehrere Neuerungen. Wichtige Ziele und Rahmenbedingungen, auf die in Art. 74 EGV verwiesen wird, sind dabei vor allem die erneute Betonung eines umweltverträglichen Wachstums, eines hohen Maßes an sozialem Schutz und Lebensqualität schlechthin (Art. 2), der offenen Marktwirtschaft und des Wettbewerbs (Art. 3 a) sowie der Subsidiarität (Art. 3 b). Das Verkehrsweißbuch¹⁸ der Kommission vom Dezember 1992 hatte einige dieser Neuorientierungen vorweggenommen. Grundsätzlich neu ist die Verfahrensregelung in Art. 75: Künftig unterliegt die Verkehrsgesetzgebung der EU dem Kooperationsverfahren mit dem Europäischen

Parlament, das in Art. 189 c geregelt ist und jeweils zwei Lesungen in Parlament und Rat vorsieht. Hierdurch wird der Einfluß des Parlaments auf die Verkehrspolitik wesentlich gestärkt, was im Sinne der Stärkung der demokratischen Elemente der europäischen Integration zu begrüßen ist.

Zu den Sachaufgaben ist nach dem jetzt ausdrücklichen Wortlaut in Art. 75 Abs. 1 c) eine Zuständigkeit der EU für die Verbesserung der Verkehrssicherheit hinzugekommen. Bisher mußte diese Aufgabe aus der Natur der Sache, aus der Verkehrspolitik, abgeleitet werden. Eine ansehnliche Zahl von Maßnahmen in diesem Bereich waren bereits getroffen worden, neue sind 1993 hinzugekommen¹⁹. Dasselbe gilt für die Entwicklung der großräumigen Verkehrsweginfrastruktur, die als Aufgabe der EU in den neuen Titel XII des EU-Vertrages aufgenommen wurde. In dessen Art. 129 b, c und d sind die Beiträge der Gemeinschaft zum Auf- und Ausbau transeuropäischer Netze im Bereich der Verkehrsinfrastruktur im einzelnen geregelt, neben solchen Netzen für Energie und Telekommunikation. Hierfür gilt jetzt sogar das Verfahren der Kodezision gem. Art. 189 b des Vertrages. Schon im Oktober 1993 hat der Rat neue Leitlinien für die transeuropäischen Straßen-, Binnenschiffahrts- und Kombi-Verkehrsnetze erlassen²⁰, und zwar noch nach der damals allein möglichen Rechtsgrundlage des Art. 75 mit dem dafür geltenden Verfahren, aber schon mit Blick auf die neuen Regeln des Unionsvertrages. Vorübergehend, nämlich bis Juni 1995 sollen diese Leitlinien gelten. Dementsprechend hat die Kommission schon am 30. März 1994 einen neuen Vorschlag²¹ verabschiedet, der jetzt auf Art. 129 d gestützt ist und alle Verkehrsträger umfaßt. Damit wird ein Prozeß der Integration der einzelnen modalen Netzpläne in ein multimodales transeuropäisches Netz eingeleitet. Für die finanzielle Unterstützung der von den Mitgliedstaaten finanzierten Vorhaben von gemeinsamen Interesse stehen der Europäischen Union nach dem Europäischen Rat in Edinburgh vereinbarten "Delors-II-Paket"²² in den Jahren 1994 bis 1999 Haushaltsmittel von etwa 2 Mrd. ECU zur Verfügung. Diese ergänzen die Mittel, die im Weißbuch der Kommission für Wachstum, Beschäftigung und Wettbewerbsfähigkeit²³ im einzelnen dargestellt sind und durch die im Bereich der transeuropäischen Netze ein Wachstumsimpuls gegeben werden soll.

Eine weitere wesentliche Neuerung für die Verkehrspolitik ergibt sich im Rahmen der Politik für Forschung und technologischen Entwicklung. Der EU-Vertrag hat der bisherigen Politik der Gemeinschaft insoweit in Art. 130 f eine für die Verkehrspolitik bedeutsame neue Zielsetzung hinzugefügt. Dort heißt es jetzt zusätzlich, die Gemeinschaft habe (auch) zum Ziel, "alle Forschungsmaßnahmen zu unterstützen, die aufgrund anderer Kapitel dieses Vertrages für erforderlich gehalten werden". So enthält das Vierte Rahmenprogramm für die Politik in Forschung und Technologischer Entwicklung (FTE) der Union für die Jahre 1994–1998, vom Rat am 4. März 1994 verabschiedet²⁴, ein eigenes Forschungsthema "Verkehr", das Entscheidungshilfen für die Verkehrspolitik liefern soll. Aber auch andere Forschungsthemen, wie Telekommunikation, Industrielle

Produktion, Energie und Umwelt, berühren verkehrspolitisch relevante Bereiche, wie z. B. die Anwendung der Telematik für das Management des Verkehrsflusses oder die Einsparung fossiler Energieträger deutlich machen. Nimmt man alle für derartige Forschungsthemen veranschlagten Mittel zusammen, so summieren sich alle für den Verkehr relevanten Forschungsmittel auf fast 1 Mrd. ECU. Im richtigen Einsatz dieser Mittel liegt eine wichtige neue Aufgabe der Gemeinschaft, zu deren Bewältigung Forschungs- und Verkehrspolitik eng zusammenarbeiten müssen.

Ausblick

Bei den neuen verkehrspolitischen Aufgaben im Bereich der transeuropäischen Netze und Forschung geht es um weit mehr als nur um die richtige Einbettung des Transportgewerbes in den Binnenmarkt. Das allgemeine Ziel der "auf Dauer tragbaren Mobilität" des Verkehrsweißbuches von 1992 kann hier seine eigentliche Förderung erfahren. Es kommt darauf an, die allgemeinen Probleme, die sich aus den immer größer werdenden Mobilitätsbedürfnissen von Wirtschaft und Gesellschaft ergeben, zu erkennen und dafür Lösungsbeiträge der Gemeinschaft zu erarbeiten, die zudem auch den oben genannten Zielen des Art. 2 EGV Rechnung tragen. Das umfaßt den Straßenverkehr in seiner Gesamtheit, also auch den privaten Pkw mit den Ballungs- und Stauproblemen in den Städten, und darf nicht nur die Union der Zwölf, sondern muß ganz Europa im Auge haben. Mit dem Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dem Beitritt der skandinavischen Länder und Österreich sowie den enger werdenden Beziehungen zu den mittel- und osteuropäischen Staaten erhält auch die gemeinsame EU-Verkehrspolitik eine gesamteuropäische Dimension. Diesen Rahmen hat auch die zweite Pan-europäische Verkehrskonferenz unterstrichen, zu der sich auf Einladung des Europäischen Parlaments, der Kommission und der griechischen Regierung als Ratspräsidentschaft mehr als 600 Parlamentarier, Minister, Vertreter der internationalen Organisationen und privater Verbände im März 1994 in Kreta²⁵ versammelten. Mit der Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarktes tritt also die EU-Verkehrspolitik in eine neue Phase der Förderung der Effizienz und der Sozial- und Umweltverträglichkeit des europäischen Gesamtverkehrssystems.

Anmerkungen

- 1 Bulletin der EG 6 (1993), Ziff. 1.2.111, 10 (1993), Ziff. 1.6.15; Europäische Kommission: XXVII. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Gemeinschaften, 1993, S. 118 f.
- 2 ABl. der EG, L 279 v. 12. 11. 1993.
- 3 ABl. der EG, L 279 v. 12. 11. 1993.
- 4 Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in:

Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 181.

- 5 S. Erdmenger, Jürgen, in allen früheren Ausgaben dieses Jahrbuches seit 1981.

- 6 Amt für amtliche Veröffentlichungen der Europäischen Gemeinschaft: Fundstellen-

- nachweis des geltenden Gemeinschaftsrecht, Sachgebiet 07, Stand Dezember 1993.
- 7 Mitteilung der Kommission an den Rat.
 - 8 Europäische Kommission: Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik, Beilage zum Bulletin der EG 3 (1993), S. 67 f. (Weißbuch).
 - 9 Vgl. Weißbuch, ebd.
 - 10 V. 27. 5. 1993, ABl. der EG, C 176 v. 28. 6. 1993, sowie v. 18. 1. 1994, EP-Sitzungsprotokoll v. 18. 1. 1994 (Nr. 52, Dok. PE 178.920, Berichterstatter Porazzini).
 - 11 V. 20. 10. 1993, ABl. der EG, C 352 v. 30. 12. 1993 und Bulletin der EG 10 (1993), Ziff. 1.2.83.
 - 12 V. 7. 6. 1993, Bulletin der EG 6 (1993), Ziff. 1.2.110.
 - 13 S. Deutsche Verkehrszeitung.
 - 14 S. Anm. 7.
 - 15 Vgl. Weißbuch (s. Anm. 8), Ziff. 345.
 - 16 Expanding Horizons, A report by the Comité des Sages for Air Transport to the European Commission, Januar 1994.
 - 17 S. Strategisches Programm der Kommission, in: Kommission der Europäischen Gemein-
 - schaften: "Die optimale Gestaltung des Binnenmarktes". Mitteilung an den Rat v. 22. 12. 1993 (KOM (93) 632 endg.).
 - 18 Vgl. Weißbuch (s. Anm. 8).
 - 19 Europäische Kommission: XXVII. Gesamtbericht (s. Anm. 1).
 - 20 ABl. der EG, L 305 v. 10. 12. 1993 und Bulletin der EG 10 (1993), Ziff. 1.2.75-77.
 - 21 Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinsame Leitlinien v. 29. 3. 1994 (Dok. 07/0210/04/94 DE, Orig. FR). Dazu auch Mitteilung an die Presse P/94/25 vom gleichen Tag.
 - 22 Europäische Kommission: XXVI. Gesamtbericht (s. Anm. 1), Ziff. 13 f.
 - 23 Europäische Kommission: Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung, Beilage zum Bulletin der EG 6 (1993) (Weißbuch).
 - 24 ABl. der EG 126 v. 18. 5. 1994.
 - 25 Die auf der Konferenz angenommene Erklärung ist abgedruckt in: Deutsche Verkehrszeitung 40 (1994) v. 5. 4. 1994.

Weiterführende Literatur

- Aberle, Gerd: Das Phänomen Mobilität — beherrschbarer Fortschritt oder zwangsläufige Entwicklung?, in: Internationales Verkehrswesen 7 + 8 (1993), S. 405 ff.
- Brandt, Eberhard/Haack, Manfred/Törkel, Bernd: Verkehrskollaps, Frankfurt a. M. 1994.
- Hager, Wolfgang: Denkarbeit für Europas Infrastruktur, in: EG-Magazin 3 (1994), S. 16 f.
- Polak, Jacob/Heertje, Arnold (Hrsg.): European Transport Economics, Oxford UK und Cambridge USA 1993.
- Schmid, Ronald: Das Dritte Maßnahmenbündel der EG-Kommission zur Errichtung des Binnenmarktes im Luftverkehr (Juni 1992), in: Transportrecht 3 (1993), S. 89 ff.
- Schmidt, Lienhard: Seeschifffahrt als Verkehrsträger im Europäischen Binnenmarkt, in: Internationales Verkehrswesen 5 (1993), S. 296 ff.
- Schuchardt, Wilgart: Europäische Güterfernverkehrspolitik — Zwischen Deregulierung und umweltpolitischem Handlungsbedarf, in: Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Reihe Eurokolleg 22 (1993).
- Vinois, Jean-Arnold: Les réseaux transeuropéens: Une nouvelle dimension donnée au Marché unique, in: Revue du Marché Unique européen 1 (1993), S. 93 ff.
- Walrave, Michel: Das transeuropäische Hochgeschwindigkeitsnetz, in: Die Deutsche Bahn 7-8 (1993), S. 507 ff.