

Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Umbruch

Das Jahr 1985 ist geprägt von einem Umbruch in der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik, der in ihrer Geschichte einmalig ist: Der Europäische Rat vom 28./29. Juni in Mailand¹ und im Anschluß daran der Rat der Verkehrsminister vom 14. November² haben beschlossen, daß im Zuge der Vollen- dung des Binnenmarktes bis 1992 der freie Verkehrsmarkt verwirklicht werden soll und zwar insbesondere dadurch, daß die mengenmäßigen Beschränkungen beim Zugang zum Markt im Straßenverkehr abgeschafft werden. Gleichzeitig sollen bis dahin noch bestehende Wettbewerbsverzerrungen beseitigt werden. Um einen solchen Beschluß haben die Mitgliedstaaten fast 30 Jahre lang gerungen. Unversöhnlich standen sich Anhänger der Liberalisierung und der Harmonisierung gegenüber. Immer wieder ging es darum, ein Stückchen Liberalisierung mit einem Stückchen Harmonisierung zu verknüpfen, ohne daß der Rat je das strategische Ziel dieser kleinen Schritte ernsthaft ins Auge gefaßt hätte. Das ist nun anders und die Einzelheiten und Konsequenzen für den Binnenverkehrssektor sollen hier besonders betrachtet werden. Für Seeschifffahrt und Luftfahrt hat die in Luxemburg beschlossene Einheitliche Europäische Akte eine bedeutende Verbesserung der Entscheidungsgrundlage erbracht.

Gerichtsurteil und politische Zielsetzungen

Der Umbruch in der gemeinsamen Verkehrspolitik wurde ausgelöst durch das Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 22. Mai 1985 zur Untätigkeit des Rates in der Verkehrspolitik³. Im Kern stellt das Urteil fest, daß der Rat es unterlassen habe, die im Vertrag vorgesehene Dienstleistungsfreiheit für den Transportsektor zu verwirklichen. Gemäß Art. 176 EWG-Vertrag muß der Rat hier in einem angemessenen Zeitraum Abhilfe schaffen.

Der Inhalt des Urteils ist an anderer Stelle im einzelnen erörtert und auch kritisch betrachtet worden⁴. Wichtig ist, daß das Urteil in eine Kernfrage der Verkehrspolitik eingreift, nämlich die der ordnungspolitischen Regelung des Zugangs zum Markt vor allem bei Straßenverkehr und Binnenschifffahrt.

Die Mitgliedstaaten, die, wie z.B. die Bundesrepublik Deutschland, bisher im grenzüberschreitenden wie im binnenstaatlichen Verkehr die Genehmigungen für die Zulassung zum Markt mengenmäßig beschränkt haben, müssen mit

einer Änderung des bestehenden Rechts rechnen. Gebietsfremde EG-Unternehmen müssen den im Inland ansässigen Unternehmen im internationalen und im nationalen Verkehr in der Weise gleichgestellt werden, daß sie eine echte Chance haben, wie die Inländer Beförderungsleistungen anzubieten. Der Rat muß dazu, wie es im Artikel 75 EWG-Vertrag heißt, „gemeinsame Regeln“ erlassen (grenzüberschreitender Verkehr) oder „die Bedingungen festlegen“ (Teilnahme an der Kabotage).

Diese rechtliche Verpflichtung bedeutet an sich nicht, daß es keine mengenmäßigen Beschränkungen mehr geben darf. Man kann sich durchaus Marktordnungsregeln vorstellen, die dem Gerichtsurteil in der Frage der Nichtdiskriminierung gerecht werden und gleichwohl mengenmäßige Beschränkungen enthalten. Das wäre z.B. der Fall, wenn für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten nur noch Gemeinschaftsgenehmigungen ausgegeben würden, die zwar zu Fahrten zwischen allen Mitgliedstaaten berechtigen und allen Unternehmen offen stehen, die aber in der Gesamtzahl beschränkt sind.

Das Interessante ist nun, daß die politischen Beschlüsse von Mailand und vom 14. November in Brüssel über diese rechtlichen Zielsetzungen des EWG-Vertrages hinausgehen und vorsehen, neben den Diskriminierungen auch die mengenmäßigen Beschränkungen zu beseitigen. Dafür gibt es mehrere Gründe:

- a) Das Gerichtsurteil fällt zeitlich mit der Vorlage des ‚Weißbuchs‘ der Kommission zur Vollendung des Binnenmarktes zusammen⁵. Die Kommission hat darin aus dem Urteil einige Schlußfolgerungen gezogen und zwar im Sinne der allgemeinen Zielsetzung des ‚Weißbuches‘, die auf Freizügigkeit und Beseitigung der Grenzkontrollen abzielt. Diese Zielsetzung ist von den Regierungschefs gebilligt worden.
- b) Im internationalen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten werden die mengenmäßigen Beschränkungen in bilateralen Abkommen festgelegt, die die Teilnahme von Unternehmern aus dritten Mitgliedstaaten am jeweiligen bilateralen Verkehr ausschließen und daher das Diskriminierungsverbot mißachten. Die Anpassung solcher bilateralen Abkommen in der Weise, daß Unternehmer aus dritten Gemeinschaftsländern sich am jeweiligen Verkehr beteiligen können, erweist sich als praktisch sehr kompliziert. Ein Beispiel: Ein britischer Unternehmer, der Fracht aus Frankreich über Belgien und Deutschland nach Dänemark befördern wollte, müßte dafür zunächst Genehmigungen aus vier bilateralen Kontingenten einholen. Diese praktisch-administrative Schwerfälligkeit dürfte in eine rechtliche Unzulässigkeit umschlagen, da eine einheitliche EG-Genehmigung hierzu eine sinnvollere Alternative darstellt.
- c) Wenn die bisher üblichen bilateralen Kontingente als Mittel zur Ordnung des europäischen Verkehrsmarktes ausscheiden, bleibt fraglich, ob Zugangsregelungen auf der Ebene der Gemeinschaft – also für den großen

Wirtschaftsraum von zwölf Staaten mit 320 Mio. Menschen – überhaupt verwaltungsmäßig sinnvoll gestaltet werden können. Man sollte nicht zum Zweck der Beseitigung von Diskriminierungen eine schwerfällige bilaterale Administration durch eine noch schwerfälligere supranationale ersetzen.

- d) Deutschland, nur noch halbherzig von Italien und Frankreich unterstützt, konnte sich schließlich im Zuge der Vollendung des Binnenmarktes der Beseitigung der Beschränkungen des Marktzugangs im Straßenverkehr, die von der Mehrheit seit Jahren gefordert wurde, nicht länger widersetzen. Dies um so weniger, als durch das Gerichtsurteil ein deutlicher Zwang zum Handeln ausgelöst wurde. Für den deutschen Bundesverkehrsminister war es politisch klüger, der neuen Zielsetzung jetzt zuzustimmen. Auf diese Weise wurde es ihm ermöglicht, mit dieser Zielsetzung eine Parallelaktion zur Beseitigung der für deutsche Unternehmer noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zu verknüpfen. Das alte deutsche Konzept „erst harmonisieren, dann liberalisieren“, mit dem die europäische Verkehrspolitik jedenfalls für den Schlüsselbereich des Straßenverkehrs jahrelang auf Sparflamme gehalten wurde, trug nicht mehr. Der Gerichtshof hatte nämlich entschieden, daß die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit nicht von Vorbedingungen – d.h. von vollzogener Harmonisierung – abhängig gemacht werden dürfte. Ein weiteres Zögern hätte wahrscheinlich ein zweites Urteil heraufbeschworen.

Hiermit wird die Verknüpfung von Recht und Politik bei den Beschlüssen des Jahres 1985 zur Straßenverkehrspolitik deutlich. Der Verkehrsrat ist rechtlich gebunden und zur Vorwärtsstrategie verpflichtet. Daraus ergeben sich Konsequenzen auch für die anderen Bereiche der Verkehrspolitik, die der Rat rudimentär in dem sogenannten ‚Masterplan‘ niedergelegt hat. Dieser wurde von der italienischen Präsidentschaft in der ersten Jahreshälfte entwickelt und am 14. November 1985 ebenfalls verabschiedet⁶. Es wird jetzt darauf ankommen, die Übergangszeit bis 1992 zügig zu nutzen und die neuen Zielsetzungen in die Tat umzusetzen.

Konsequenzen

Die Durchführung der Beschlüsse des Jahres 1985, insbesondere des 14. November, erfordert Aktionen in mehreren Bereichen, die die Kohärenz des gemeinschaftlichen Verkehrssystems im Bereich von Eisenbahn, Straßenverkehr und Binnenschifffahrt sicherstellen müssen. Es geht dabei vor allem um folgende Punkte:

- a) Ausgestaltung der Endphase des Zugangs zum gemeinschaftlichen Güterkraftverkehrsmarkt ab 1.1.1993: Wenn die objektiven Zugangsbeschränkungen entfallen, müssen die subjektiven Zulassungsbedingungen, insbesondere die Ausbildung und Berufserfahrung der Unternehmer sowie ihre finanzielle Leistungsfähigkeit, gewährleistet sein. Auch sollte eine Krisenregelung eingeführt werden. Dazu liegt der Kommissionsvorschlag vor⁷.

- b) Gestaltung der einzelnen Phasen der Übergangszeit: Die bilateralen Kontingente sollen nach dem Beschluß vom 14. November der neuen Lage ‚angepaßt‘ werden, die Diskriminierungen nicht zuläßt. Gleichzeitig soll das Kontingent von Gemeinschaftsgenehmigungen im Hinblick auf das Ziel des freien Marktzugangs ausgeweitet werden.
- c) Festlegung der Bedingungen der Zulassung von Nichtgebietsansässigen zur Kabotage: Dies entspricht dem Gerichtsurteil. Die Bedingungen für die Zulassung von Verkehrsunternehmen zum Verkehr innerhalb eines Mitgliedstaates, in dem sie nicht ansässig sind, müssen sowohl für den Straßenverkehr sowie für die Binnenschifffahrt festgelegt werden. Die Kommission hat Vorschläge vorgelegt⁸.
- d) Anpassung des bestehenden Gemeinschaftsrechts über die Personenbeförderung mit Reisebussen: Das Urteil hat Konsequenzen sowohl für die internationale Personenbeförderung auf der Straße wie für die Zulassung solcher Beförderung im nationalen Kabotageverkehr. Die Kommission bereitet Änderungen und Ergänzungen des bestehenden Gemeinschaftsrechts vor⁹.
- e) Beseitigung von Wettbewerbsverzerrungen im Straßenverkehr: Nachdem die Maße und Gewichte der LKW 1984 weitgehend vereinheitlicht¹⁰ und auch die Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer 1985 neu gestaltet wurden¹¹, müssen jetzt vor allem die fiskalischen Belastungen aus der Kfz-Steuer, der Mineralölsteuer und den Straßen- und Autobahngebühren angeglichen werden. Hier hat die Gemeinschaft einen erheblichen Nachholbedarf, da der Rat den entsprechenden Kommissionsvorschlag¹² jahrelang hat liegen lassen.
- f) Die Stellung der Eisenbahnen: Soweit der Straßenverkehr nach der Steuerangleichung seine Wegekosten nicht voll deckt, müssen die Eisenbahnen ihm gleichgestellt werden. Dazu liegt ein Kommissionsvorschlag¹³ vor, der wieder aufgegriffen werden muß.

Diese unmittelbar aus den Beschlüssen des Jahres 1985 sich ergebenden Maßnahmen sind einzubetten in strukturpolitische Aktionen wie die Förderung des kombinierten Verkehrs und die Ausgestaltung des europäischen Verkehrsnetzes, soweit dies im gemeinsamen Interesse liegt. Hierzu arbeitet die Kommission ein mittelfristiges Programm aus, das z.B. den Zu- und Ablaufverkehr zu dem neu beschlossenen Tunnel unter dem Ärmelkanal berücksichtigt. Auch die Beziehungen der Gemeinschaft zu den benachbarten Drittländern, vor allem zu den Transitländern im Alpenraum, sind neu zu vertiefen. Der zu schaffende freie Verkehrsmarkt macht mehr als bisher die Beziehungen der Mitgliedstaaten zu den Drittstaaten zu einer Angelegenheit der Gemeinschaft.

Seeschifffahrt und Luftfahrt

Die Einheitliche Europäische Akte, deren Grundzüge die Regierungschefs im Dezember 1985 in Luxemburg festgelegt haben¹⁴, befaßt sich mit der Verkehrspolitik vor allem im Bereich von Seeschifffahrt und Luftfahrt. Der gemäß Art.

13 der Akte neu in den EWG-Vertrag eingefügte Art. 8a setzt unter anderem für die in Art. 84 geregelten Sachbereiche fest, bis zum 31. Dezember 1992 den Binnenmarkt zu verwirklichen. Für die im Art. 84 Abs. 1 erwähnten Beförderungen im Eisenbahn-, Straßen- und Binnenschiffsverkehr bestätigt dies die schon oben erwähnte Beschlußlage. Für Seeschifffahrt und Luftfahrt wird der Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes stärker verdeutlicht, als bisher aus den Ratsbeschlüssen ersichtlich ist.

Von besonderer Bedeutung sind für die Luft- und Seeverkehrspolitik der Gemeinschaft die im Artikel 16 Abs. 5 und 6 vorgesehenen Änderungen von Artikel 84 Abs. 2 EWG-Vertrag. Hier wird der ungewöhnliche, nur aus der Entstehungsgeschichte erklärbare Entscheidungsprozeß für see- und luftverkehrspolitische Ratsbeschlüsse dem sonst im EWG-Vertrag üblichen Entscheidungsprozeß angepaßt¹⁵. Durch die Verweisung auf das Verfahren des Art. 75 Abs. 1 wird das bisher fehlende Vorschlagsmonopol der Kommission eingeführt, ebenso die zwingende Anhörung des Europäischen Parlaments und des Wirtschafts- und Sozialausschusses. Die bisher vorgeschriebene Einstimmigkeit im Rat wird durch die qualifizierte Mehrheit ersetzt. Allerdings wird diese dadurch wieder abgemildert, daß auch Artikel 75 Abs. 3 zur Anwendung kommt, der vorsieht, daß der Rat einstimmig entscheidet, wenn bestimmte Grundsatzfragen der Verkehrspolitik berührt werden (Lebens- und Beschäftigungsverhältnisse in bestimmten Gebieten, Betrieb der Verkehrseinrichtungen). Der Vorzug dieser Regelung gegenüber der früheren liegt darin, daß der Mitgliedstaat, der sich auf Art. 75 Abs. 3 beruft, das Vorliegen der Voraussetzungen gegenüber dem Rat nachweisen muß.

Die Änderung des Art. 84 Abs. 2 dürfte den Entscheidungsprozeß für die gemeinsame See- und Luftverkehrspolitik straffen. Dies hat sich bei der Beratung der Kommissionsvorschläge zur Schifffahrtspolitik, die als Anhänge dem schifffahrtspolitischen Memorandum vom März 1985¹⁶ beigefügt sind, schon gezeigt. Der Streit, ob künftige Einzelentscheidungen des Rates zur Durchsetzung gemeinsamer schifffahrtspolitischer Interessen einstimmig oder mit Mehrheit getroffen werden sollten, wurde durch eine Verweisung auf den – neuen – Artikel 84 Abs. 2 erledigt.

Und die Verwirklichung?

Angesichts der Fülle der in den kommenden Jahren zu entscheidenden verkehrspolitischen Maßnahmen für Eisenbahn, Straßenverkehr, Binnen- und Seeschifffahrt sowie Luftfahrt mögen die Realisierungschancen zweifelhaft erscheinen. Die Gemeinschaft hat im Bereich der Verkehrspolitik nicht gerade den Ruf der Entscheidungsfreudigkeit. Es sollte aber nicht übersehen werden, daß die Verkehrspolitik mit den Beschlüssen des Jahres 1985 mehr als bisher den anderen Politikbereichen der Gemeinschaft in ihrer Bedeutung gleichgestellt worden ist. Das Gerichtshofsurteil zwingt nun zum Handeln.

Anmerkungen

- 1 Abgedruckt als Dokument Nr. 5 in diesem Band.
- 2 Ministerrat, Pressecommuniqué 10358/85 (Presse 169).
- 3 Das Urteil ist abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band.
- 4 Zur Interpretation des Urteils im einzelnen: Jürgen Erdmenger, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht. Das EuGH-Urteil Rs 13/83 vom 22.5.1985 und seine Folgen, in: *Europarecht*, Baden-Baden 1985, Nr. 4, S. 375–392.
- 5 Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat „Vollendung des Binnenmarktes bis 1992“, Brüssel 1985, Ziff. 110.
- 6 Ministerrat, Pressecommuniqué 10358/85 (Presse 169).
- 7 Dok. Kom. (83) 340 endg., in: *ABl. der EG*, C 18 vom 22.1.1983, S. 3.
- 8 Dok. Kom. (85) 610 endg.
- 9 Verordnung Nr. 117/66, *ABl. der EG* 147/2688 v. 9.8.1966; Verordnung Nr. 516/72, *ABl. der EG* 67/13 v. 20.3.1972; Verordnung Nr. 517/72, *ABl. der EG*, L 67/19 v. 20.3.1972.
- 10 Richtlinie 85/3, *ABl. der EG*, L 2 v. 3.1.1985.
- 11 Verordnung 543/69, kodifizierte Fassung *ABl. der EG* C 73/1 v. 17.3.1979, zuletzt geändert im Nov. 1985, *ABl. der EG*, L 370 v. 31. 12. 1985.
- 12 Dok. Kom. (68) 657 endg., in: *ABl. der EG* 1968, Nr. 95, S. 41.
- 13 Dok. Kom. (83) 764, *ABl. der EG*, C 36/115 v. 10. 2. 1984.
- 14 Abgedruckt als Dokument Nr. 7 in diesem Band.
- 15 Zu Vorgeschichte und Interpretation des (alten) Art. 84 EWG-Vertrag vgl. Jürgen Erdmenger, Die Anwendung des EWG-Vertrages auf Seeschifffahrt und Luftfahrt, Hamburg 1962; ders. Rn 14 und 15 zu Art. 84 Abs. 2 in: Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3. Aufl., Baden-Baden 1983.
- 16 Bulletin der EG, Beilage 5/85.

Weiterführende Literatur

- Brandt, Eberhard, Untätigkeit in der europäischen Verkehrspolitik. Anmerkungen zum Untätigkeitsurteil des EuGH v. 22.5.1985, in: *Transportrecht*, Frankfurt/M. 1986, Nr. 3, S. 89ff.
- Erdmenger, Jürgen, Die EG-Verkehrspolitik vor Gericht – Das EuGH-Urteil Rs. 13/83 v. 22.5.1985 und seine Folgen, in: *Europarecht*, Baden-Baden 1985, Nr. 4, S. 375–392.
- Frohmeier, A., Entwicklung von Schnellverkehrsverbindungen im Schienenpersonenverkehr innerhalb Europas, in: *Internationales Verkehrswesen*, Darmstadt 1985, Nr. 6, S. 393ff.
- Grabitz, Eberhard, Das politische Ermessen des Rates. Zum Urteil des Gerichtshofes in Sachen Verkehrspolitik, in: *Integration*, Bonn 1985, Nr. 3, S. 103–107.
- Rommel, Artur, Neue Ansätze in der EG-Luftverkehrspolitik, in: *Internationales Verkehrswesen*, Darmstadt 1985, Nr. 1, S. 18–22.
- Voigt, F. u. H. Witte (Hrsg.), *Integrationswirkungen von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG*, Berlin: Duncker & Humblot 1985.