Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Schlaglichter

Die neue Intensität der Arbeit im Rahmen der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik läßt sich an der Häufigkeit der Ratstagungen und an der Zahl der dort gefaßten Beschlüsse ablesen. Die Ergebnisse des Jahres 1986 stellen einen beachtlichen Fortschritt dar. Der Rat (Verkehr) hat unter niederländischer und britischer Präsidentschaft insgesamt zwei inoffizielle und vier förmliche Tagungen abgehalten. Auch der Europäische Rat hat im Juni erneut auf die Verwirklichung der Verkehrspolitik gedrängt[1]. Im Laufe des Jahres hat der Verkehrsrat zwölf Rechtsakte, darunter zum Teil umfangreiche Verordnungen, erlassen[2]. Er hat weitere neun politische Grundsatzbeschlüsse zur künftigen Gestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik gefaßt[3]. Eine solche ‚Ausbeute' ist in früheren Jahren nur selten erzielt worden.

Die europäische Verkehrsgesetzgebung und die politischen Zielbeschlüsse des Jahres 1986 können sich aber auch inhaltlich sehen lassen. Das gilt vor allem für die beiden Bereiche Binnenverkehrssystem zu Lande (Eisenbahn, Straße, Binnenschiffahrt) und Seeschiffahrt; dabei kommt der Gesetzgebung im Bereich der Seeschiffahrtspolitik mit vier grundlegenden neuen Verordnungen[4] besondere Bedeutung zu. Bei den Beratungen zur Luftverkehrspolitik wurden im Laufe des Jahres zwar Fortschritte erzielt, doch konnten die vorgeschlagenen Rechtsvorschriften noch nicht verabschiedet werden. Das Europäische Jahr der Straßenverkehrssicherheit hat im übrigen den Bürgern gezeigt, daß europäische Verkehrspolitik nicht nur Marktordnungspolitik ist[5].

Diese gesteigerte verkehrspolitische Aktivität hat mehrere Ursachen. Vor allem bei den drei Landverkehrsträgern besteht ein Nachholbedarf, der durch das Untätigkeitsurteil des EuGH vom Mai 1985 zur Dienstleistungsfreiheit in der Transportwirtschaft deutlich gemacht wurde[6]. Bei der Seeschiffahrt drängen die Verhältnisse auf den Weltschiffahrtsmärkten zu verstärktem Tätigwerden der Gemeinschaft. Bei der Luftfahrt verlangen die Verbraucher eine flexiblere Gestaltung der Passagiertarife. Außerdem erfordert die vom EuGH jetzt bestätigte Anwendung der Wettbewerbsregeln des EWG-Vertrages (Art. 85 und 86) auf den Luftverkehr ein einheitliches Vorgehen[7].

Für alle drei Verkehrszweige erweist es sich darüber hinaus als förderlich, daß im Zuge der Anstrengungen zur Vollendung des Binnenmarktes die Europapolitik allgemein ein stärkeres Interesse an der Verkehrspolitik hat. Ein gemein-

schaftliches Verkehrssystem ist inzwischen von allen EG-Institutionen als Bestandteil, ja als Voraussetzung für eine arbeitsteilige Wirtschaft im großen europäischen Binnenmarkt anerkannt. Das hat nicht nur im ‚Weißbuch' der Kommission, sondern auch in der Einheitlichen Europäischen Akte seinen Niederschlag gefunden. Dort wird der Verkehrssektor ausdrücklich in dem neuen Art. 8 a des EWG-Vertrages erwähnt, der die Verwirklichung des Binnenmarktes – des „Raumes ohne Binnengrenzen" – bis zum 31. Dezember 1992 vorschreibt. Die verkehrspolitischen Beschlüsse des Jahres 1986 zeigen, daß die EG-Institutionen sich dieser Zielsetzung bewußt sind.

Die Vollendung des Binnenverkehrssystems zu Lande

Um dem erwähnten Untätigkeitsurteil vom Mai 1985 nachzukommen, haben die Verkehrsminister am 30. Juni 1986 ihren Grundsatzbeschluß vom November 1985 im einzelnen ausgestaltet[8]. Sie haben damit die Marktorganisation für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten „ohne mengenmäßige Beschränkungen" ab 1992 umschrieben.

Für die Übergangszeit bis 1992 sieht der Beschluß vom 30. Juni insbesondere vor, das bestehende Gemeinschaftskontingent von Genehmigungen für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ab 1987 jährlich um 40% aufzustocken und nicht nur, wie bisher vorgesehen, um 15%. Der Rat (Verkehr) hat auf seinen Tagungen im November und Dezember 1986 diese Erhöhung um 40% nicht in der erforderlichen Rechtsform der Verordnung festlegen können. Der entsprechende Kommissionsvorschlag kam sehr spät, so daß das Europäische Parlament seine Stellungnahme nicht mehr rechtzeitig abgeben wollte; im Rat gab der deutsche Verkehrsminister seinem Bedauern darüber Ausdruck, daß ihm nicht genügend Zeit zur Prüfung des neuen Kommissionsberichts zur Steuerharmonisierung[9] gegeben worden war.

Hinter diesen Argumenten leuchtet das alte Problem wieder auf, daß vor allem die deutsche Regierung und einzelne Europaparlamentarier sich mit dem Gedanken an einen freien europäischen Verkehrsmarkt nicht recht abfinden können. Das deutsche Güterkraftverkehrsgewerbe sieht das Ende der sogenannten kontrollierten Wettbewerbsordnung mit hoheitlicher Kapazitäts- und Preisregelung auf sich zukommen, und auch die Deutsche Bundesbahn befürchtet Verluste an Fracht[10].

Dem kann und muß aber entgegengehalten werden, daß der Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen beim Güterkraftverkehr nur ein Teil einer umfassenderen und kohärenten europäischen Verkehrspolitik ist. Andere Teilmaßnahmen, die bereits erlassen, vorgeschlagen oder geplant sind, sollen für eine Marktordnung sorgen, die im Sinne des EG-Rechts diskriminierungsfrei ist und die ohne hoheitliche Festlegung der angebotenen Kapazität und der Preise für Beförderungsleistungen im gemeinsamen Markt auskommt. Dazu gehören die Regelungen für den Zugang zum Beruf des Güterkraftverkehrsunternehmers (subjektive Zulassungsbedingungen, wie Ausbildung, Erfahrung, finanzielle Leistungsfähig-

keit usw.), dazu gehört auch der Abbau der noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen im Güterkraftverkehr. Hierfür ist die Diskussion um die Steuerharmonisierung angelaufen. Es muß sicherlich auch darauf geachtet werden, daß konkrete Maßnahmen in diesem Bereich getroffen werden, für die der Zeithorizont 1992 ebenso eingehalten werden muß wie für den Abbau der mengenmäßigen Beschränkungen. Die Notwendigkeit der Steuerharmonisierung darf aber nicht zum Vorwand genommen werden, die neue Marktordnung gar nicht erst einzuführen. Das wäre mit dem Gerichtshofurteil nicht vereinbar.

Schließlich gehören zur Kohärenz des Verkehrssystems auch gleiche Wettbewerbsbedingungen für Schiene und Straße. Dazu hat der Rat im Dezember eine ausführliche Resolution angenommen[11], die die Beratung der Kommissionsvorschläge zur finanziellen Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen wieder in Gang gebracht hat.

In diesem Zusammenhang muß man mit Bedauern feststellen, daß gerade auch die deutsche Regierung bisher nicht bereit ist, die Gemeinschaft mit den bescheidenen finanziellen Mitteln auszustatten, die erforderlich sind, um das von der Kommission vorgeschlagene mittelfristige Programm zur Entwicklung der großen Verkehrswege der Gemeinschaft[12] in Schwung zu bringen. Die Koordinierung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen im gemeinschaftlichen Interesse funktioniert eben nur, wenn die Gemeinschaft auch über die Finanzierung mitreden kann. Zwar hat der Rat dazu in seinen Schlußfolgerungen vom November[13] allgemeine Ziele und Kriterien festgelegt und im Dezember – in letzter Minute – die Mittelbindung für die 90 Mio. ECU aus dem Haushalt 1985[14] vorgesehen. Er hat sich aber bisher nicht auf ein dauerhaftes finanzielles Engagement der Gemeinschaft einigen können. Das liegt nicht im wohlverstandenen deutschen verkehrspolitischen Interesse, weil die Gemeinschaftsmittel gerade auch der Förderung von Eisenbahninvestitionen dienen könnten; diese kämen, auch wenn sie in anderen Ländern erfolgten, indirekt der Bundesbahn zugute und würden zur Straßenentlastung beitragen (z. B. Brennerstrecke in Oberitalien). Es bleibt zu wünschen, daß sich die deutsche Regierung und insbesondere ihr Finanzminister im Zuge der Reform der Agrarpolitik und der damit verbundenen Sanierung des EG-Haushalts eines Besseren besinnen.

Die gemeinsame Seeschiffahrtspolitik nimmt Gestalt an

Die Seeschiffahrt ist für den Handel innerhalb der Gemeinschaft wichtig und für deren Außenhandel unerläßlich. Ein Drittel der Güterbeförderungen zwischen den EG-Staaten und 90% des Warenimports und Exports der Gemeinschaft werden im Seeverkehr abgewickelt. Schiffe unter der Flagge von EG-Staaten sind daran – noch – zu etwa 70% im innergemeinschaftlichen Verkehr und zu gut 40% im Verkehr mit Drittstaaten beteiligt. Traditionell verdienen europäische Reeder aber außerdem etwa die Hälfte ihrer Gesamteinnahmen im sogenannten ‚cross-trade', also durch Beförderungen zwischen Drittstaaten[15].

Seit einer Reihe von Jahren wird es für europäische Reeder immer schwieriger, sich unter der Flagge von EG-Mitgliedstaaten auf den weltweiten Schifffahrtsmärkten zu behaupten. Flaggenprotektionismus dritter Staaten, weltweiter Tonnageüberhang, Strukturwandel, nicht-kommerzieller Wettbewerb und vor allem die im Vergleich zu den Entwicklungsländern sehr hohen europäischen Gestehungskosten machen ihnen zu schaffen. So ist der Anteil der EG-Länder an der Welthandelstonnage seit Ende der siebziger Jahre drastisch von mehr als 30% auf heute unter 20% gefallen. Viele europäische Reeder sahen sich genötigt, Schiffe unter den sogenannten „Offene-Register-Flaggen" (Flaggen in einigen Entwicklungsländern – z. B. Liberia, Panama –, die Reedern aus allen Ländern zu günstigen Bedingungen offenstehen)[16] registrieren zu lassen, um Kostenvorteile zu gewinnen. Damit sind Beschäftigungsprobleme für die europäischen Seeleute entstanden, die in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit besonders schwer wiegen.

Um dieser ungünstigen Entwicklung entgegenzutreten, hat die Kommission dem Rat in ihrem Memorandum zur gemeinsamen Seeschiffahrtspolitik im März 1985[17] ein Bündel von Maßnahmen vorgeschlagen, sechs davon bereits als ausformulierte Verordnungsvorschläge. Nach intensiven Beratungen – auch im Europäischen Parlament und im Wirtschafts- und Sozialausschuß[18] – hat der Rat im Dezember 1986 vier der vorgeschlagenen Verordnungen mit einigen Änderungen verabschiedet.

Die erste Verordnung[19] legt ab 1. Januar 1987 für den Seeverkehr zwischen den Mitgliedstaaten und von und nach Drittländern die Freiheit des Dienstleistungsverkehrs fest. Damit wird praktisch die bisher kraft Gewohnheit geltende Freiheit des internationalen Seeverkehrs in das Gemeinschaftsrecht übernommen und für die innerhalb der Gemeinschaft ansässigen Unternehmen justitiabel gemacht. Bestehende Präferenzregelungen für die eigene Flagge – es gibt sie vor allem in Spanien und Portugal – sind bis 1992 zugunsten der Reeder in anderen Mitgliedstaaten abzubauen. Ebenso sind bestehende Ladungsaufteilungsabkommen mit Drittstaaten abzuschaffen oder diskriminierungsfrei zu gestalten. Neue Abkommen dieser Art sind im Prinzip untersagt.

Die zweite Verordnung[20] regelt die Anwendung der Wettbewerbsregeln der Art. 85 und 86 des Vertrages auf die Linienschiffahrt. Die in diesem Bereich typischen Schiffahrtskonferenzen erhalten eine Gruppenausnahme vom Kartellverbot, sofern und soweit in den von ihnen bedienten Fahrtgebieten auch Reeder operieren können, die nicht den Konferenzen angehören. Eine entsprechende Mißbrauchsaufsicht wird der Kommission übertragen.

Die dritte Verordnung[21] schafft die Möglichkeit, nichtkommerzielle Ratenunterbietungen im Seeverkehr mit der Gemeinschaft mit einer Ausgleichsabgabe zu belegen.

Die vierte Verordnung[22] schafft ein Verfahren zur Koordinierung der Aktionen der Mitgliedstaaten, mit denen protektionistischen Maßnahmen begegnet werden kann, die Drittstaaten zugunsten ihrer eigenen Flotte treffen.

Diese Verordnungen vervollständigen die seit 1977 erlassenen schiffahrtspolitischen Maßnahmen der Gemeinschaft. Sie zielen darauf ab, den Reedern der Mitgliedstaaten den freien Zugang zu den Schiffahrtsmärkten möglichst weitgehend zu erhalten und für einen fairen Wettbewerb nach kommerziellen Grundsätzen zu sorgen. Den Institutionen der Gemeinschaft werden dazu die notwendigen Befugnisse erteilt.

Mit den neuen Vorschriften strebt die Gemeinschaft einen Ausgleich zwischen den Interessen ihres Außenhandels und den Zielen der Erhaltung der Flotte sowie der Beschäftigung ihrer Seeleute an. Die Gemeinschaft bleibt dabei weiterhin ihren besonderen Verpflichtungen aus dem Nord-Süd-Verhältnis gegenüber den Entwicklungsländern treu. Sie betreibt eine marktwirtschaftliche Schiffahrtspolitik, scheut sich dabei aber nicht, sich gegenüber protektionistischen Tendenzen anderer Länder zu wehren. Außerdem gehören die Sicherheit der Seeschifffahrt und der Schutz der Meeresumwelt zu ihren Zielen.

Dieser Kurs einer ‚sozialen Marktwirtschaft' im Seeverkehr ist nicht unumstritten. Häufig wird gefordert, daß auch die Gemeinschaft Maßnahmen der Ladungslenkung einführe[23], um dadurch zur Erhaltung der Flotte, also der Registrierung möglichst vieler Schiffe unter der Flagge eines der Mitgliedstaaten, und damit auch zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beizutragen. Dem wird insbesondere von der Verladerseite entschieden entgegengetreten.

In der Tat macht die Ladungslenkung verkehrswirtschaftlich keinen Sinn, weil sie zwangsläufig zu geringerer Flexibilität beim Einsatz der Schiffe und damit zu höheren Kosten führt. Außerdem würde sie den europäischen Reedern den Zugang zu den Crosstrades abschneiden, die immerhin, wie erwähnt, die Hälfte ihrer Einnahmen erbringen. Ein entsprechender Ausgleich bei den bilateralen Verkehren wäre nicht möglich, da die europäischen Reeder dort bereits zu 40% beteiligt sind.

Auch schiffahrtspolitisch steht der Gemeinschaft Flaggenprotektionismus schlecht an. Abgesehen insbesondere von den OECD-Verpflichtungen wäre eine solche Politik kaum mit den Grundprinzipien des EWG-Vertrages vereinbar, die auf den freien Wirtschaftsaustausch im Innern und mit Drittstaaten ausgerichtet ist.

Allerdings sollte die Gemeinschaft durchaus mit marktkonformen Mitteln dazu beitragen, daß möglichst viele Schiffe unter europäischen Flaggen erhalten und damit auch Arbeitsplätze gesichert werden. Dies muß nun in einem weiteren Schritt vor allem dadurch geschehen, daß die Gestehungskosten der europäischen Reeder verringert werden, um ihre Wettbewerbsfähigkeit auf den Weltschiffahrtsmärkten auch dann zu erhöhen, wenn sie Schiffe unter europäischen Flaggen einsetzen. Der Rat hat dementsprechend in einer Entschließung[24] zu den vier genannten Verordnungen vom Dezember 1986 die Kommission aufgefordert, entsprechende Vorschläge im Laufe des Jahres 1987 vorzulegen.

Anmerkungen

1 Tagung in Den Haag am 25./26. 6. 1986, vgl. Bulletin der EG, 6/1986, S. 7.

2 Zwei Richtlinien zu den Lkw-Maßen und Gewichten (Antriebsachslast und Nachweis), ABl. der EG, L 217 v. 5. 8. 1986 u. L 221 v. 7. 8. 1986; Erhöhung des Gemeinschaftskontingents um 15%, Entscheidung der Kommission v. 30. 9. 1986, ABl. der EG, L 285 v. 8. 10. 1986, vom Rat am 16. 12. 1986 bestätigt, Pressekommuniqué 11296/86 (Presse 203); Erweiterung der Richtlinie zum Kombinierten Verkehr (Binnenschiffahrt-Straße) ABl. der EG, L 320 v. 15. 11. 1986; Ergänzung der Richtlinie zur Erleichterung der Grenzkontrollen im Güterverkehr, ABl. der EG, L 359 v. 22. 12. 1986; vier Verordnungen zur Seeschiffahrt (freier Dienstleistungsverkehr, Wettbewerbsregeln, unlautere Preisbildung, freier Zugang zu Ladungen), ABl. der EG, L 378 v. 31. 12. 1986; Verordnung über Finanzhilfe für Verkehrsinfrastrukturvorhaben, ABl. der EG, L 378 v. 31. 12. 1986; Änderung der Richtlinie zum interregionalen Luftverkehr (Portugal), ABl. der EG, L 152 v. 6. 6. 1986; Ergänzungsabkommen zu den EGKS-Eisenbahntarifen, ABl. der EG, L 167 v. 24. 6. 1986.

3 Europäischer Rat in Den Haag a.a.O. (Anm. 1); Verkehrsrat im Juni zum innergemeinschaftlichen Güterverkehr, zum Luftverkehr (auch im November u. Dezember), zur Marktbeobachtung im Binnenverkehr, zu Geschwindigkeitsbeschränkungen im Straßenverkehr, Bulletin der EG, 6/1986, S. 84 ff.; Verkehrsrat im November über ein mittelfristiges Verkehrsinfrastrukturprogramm, Kommission der EG, 20. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG, Brüssel/Luxemburg 1987; Verkehrsrat im Dezember zu den Finanzen der Eisenbahnen, zur Transparenz der Finanzen der Seehäfen, zu weiteren Maßnahmen der Seeschiffahrtspolitik (Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit europäischer Flotten), Pressekommuniqué 11296/86 (Presse 203).

4 Vgl. Anm. 2.

5 Neben Aufklärungskampagnen in allen Mitgliedstaaten zu Themen wie „Sicherheit von Kindern, Alkohol, Sicherheitsgurte" ist die Gemeinschaftsgesetzgebung vor allem in den Bereichen Bremsanlagen (ABl. der EG, L 380 v. 31. 12. 1985) und technische Überwachung von Pkw (ABl. der EG, C 133 v. 31. 5. 1986) vervollständigt worden, vgl. 20, Gesamtbericht a.a.O. (Anm. 3) S. 285.

6 Vgl. Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, S. 199.

7 EuGH-Urteil v. 30. 4. 1986, RS 209/213/84, „Nouvelles Frontières", vgl. 20. Gesamtbericht a.a.O. (Anm. 2) Ziff. 692.

8 Vgl. Anm. 3, zur Interpretation und den Folgen des Urteils Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, a.a.O. (Anm. 6) u. Jürgen Erdmenger, Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtshofurteil v. 22. 5. 1985, in: Jürgen Basedow (Hrsg.), Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 83.

9 Vgl. Bericht der Kommission an den Rat über die Harmonisierung der fiskalischen Belastungen im Güterkraftverkehr (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer und Straßenbenutzungsgebühren) v. 12. 12. 1986, 20. Gesamtbericht a.a.O. (Anm. 2) Nr. 202.

10 Vgl. Bundesverband des Deutschen Güterfernverkehrs (BDF), Unternehmerbrief 1/1986; Bundesverbände des Deutschen Güterkraftverkehrs: Grundaussagen zur EG-Verkehrspolitik, Januar 1986; Mittelstandsmagazin 5/1986: Das deutsche Transportgewerbe unter Wettbewerbsdruck; „Harmonisierungsbedarf gibt es in zwölf Punkten", in: Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) 10/1986, S. 3.

11 Vgl. Anm. 3.

12 Mitteilung über ein mittelfristiges Verkehrsinfrastrukturprogramm v. 25. 6. 1986, Bulletin der EG, 6/1986, S. 85.

13 Vgl. Anm. 3

14 Vgl. Anm. 2

15 Fortschritte zur Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik-Seeverkehr, Mitteilung der Kommission an den Rat, März 1985, Bulletin der EG, Beilage 5/1985, Punkte 9/10.

16 Mitteilung a.a.O. (Anm. 15), Punkte 11–13.

17 Vgl. Mitteilung der Kommission an den Rat a.a.O. (Anm. 15).

18 Europäisches Parlament, Entschließung v. 11. 9. 1986 zur Mitteilung „Seeverkehr" (a.a.O., Anm. 15), Bulletin der EG, 9/1986, S. 68; Wirtschafts- und Sozialausschuß, Stel-

lungnahme zur Mitteilung „Seeverkehr" (a.a.O. Anm. 15) v. Mai 1985, Bulletin der EG, 5/1985, S. 108.

19 Verordnung (EWG) Nr. 4055/1986.

20 Verordnung (EWG) Nr. 4056/1986.

21 Verordnung (EWG) Nr. 4057/1986.

22 Verordnung (EWG) Nr. 4058/1986; alle vier Verordnungen v. 22. 12. 1986 ABl. der EG, L 378 v. 31. 12. 1986.

23 Dazu Stöcker, Ladungslenkung? in: Deutsche Küstenschiffahrt 1986, S. 311.

24 Vgl. Anm. 3.

Weiterführende Literatur

Basedow, Jürgen (Hrsg.): Europäische Verkehrspolitik (Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Bd. 16). Tübingen 1987.

CAACE (Comité des Associations d'Armateurs des Communautés Européennes): For a common maritime transport policy. Brüssel 1986.

Dollinger, Werner: Internationaler Ordnungsrahmen für die Schiffahrt, in: Hansa, Nr. 1/2, 1987.

Erdmenger, Jürgen: EGs Transport Politik-mal, program, genomförande. Med tillägg om Sveriges relationer till EG pa transportomradet av Ragne Wiberg. Stockholm 1986.

Frohnmeyer, Albrecht: Beiträge der EG zur Schaffung eines modernen Schienengüterverkehrs in Europa, in: Eisenbahntechnische Rundschau 1986, S. 313 f.

Soltwedel, Rüdiger (Hrsg.): Deregulierungspotentiale in der Bundesrepublik. Tübingen 1986.

van Suntum, Ulrich: Verkehrspolitik. München 1986.

Willeke, Rainer (Hrsg.): Die Liberalisierung des Verkehrs im gemeinsamen Markt – Ziele und Bedingungen fairen und leistungsstarken Wettbewerbs – Verkehrswissenschaftliches Forum, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1/1987.