Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Die verkehrspolitische Entwicklung in der EG war 1988/89 vor allem durch die Beschlüsse geprägt, die der Ministerrat im Juni zum Ende der deutschen Präsidentschaft unter Vorsitz von Bundesverkehrsminister Warnke zur Liberalisierung des internationalen Straßengüterverkehrs gefaßt hat. Mit diesen Beschlüssen hat der Verkehrsbereich einen wesentlichen Beitrag zur Vollendung des Binnenmarktes 1992 geleistet. Auch bei der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im sozialen und technischen Bereich wurden Fortschritte erzielt. Zur Harmonisierung der LKW-Steuern konnte dagegen immer noch keine Entscheidung getroffen werden, was die Bundesregierung veranlaßte, den Gesetzentwurf für eine deutsche Straßenbenutzungsgebühr auszuarbeiten, der bei den Nachbarstaaten Unruhe auslöste. Zur strukturellen Gesundung der Binnenschiffahrt beschloß der Rat im März 1989 eine Abwrackregelung, die die nationalen Fonds zum Abbau von überschüssigem Frachtraum einheitlichen Vorschriften unterwirft. Für Eisenbahnen, Seeschiffahrt und Luftfahrt bereitete die Kommission neue Initiativen vor oder übermittelte diese – so im Bereich der Flugsicherung – bereits dem Rat. Die Verhandlungen über den Transitverkehr durch die Alpenländer wurden fortgesetzt[1].

Freier Marktzugang für den Straßengüterverkehr 1992

Am 21. Juni 1988 hat der Rat der Verkehrsminister nach jahrelangen Debatten[2] die Verordnung verabschiedet, mit der zum 1. Januar 1993 alle mengenmäßigen Beschränkungen für den Marktzugang zum Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten aufgehoben werden[3]. Während der Übergangszeit wird das Gemeinschaftskontingent entsprechend aufgestockt. Von 1993 an kann jeder Transportunternehmer im großen EG-Binnenmarkt Güterfernverkehr betreiben, ohne daß die dafür erforderlichen Genehmigungen in der Zahl beschränkt sind. Jeder Unternehmer, der die Berufsqualifikationen erfüllt, erhält eine Genehmigung. Dies stellt einen Meilenstein in der Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik dar, dessen Bedeutung nicht überschätzt werden kann. An diesem Ratsbeschluß müssen sich alle anderen Beschlüsse, die zur Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarktes bis 1992 noch erforderlich sind, orientieren. Der Beschluß besiegelt die marktwirtschaftliche Orientierung der EG-Verkehrspolitik. Er trägt der großen Bedeutung der LKW-Beförderungen für den Wirtschaftsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten Rechnung und garantiert dessen freie Entfaltung in

der Zukunft. Schon heute hat der Straßengüterverkehr einen Anteil von 48% an den Transportmengen zwischen den Mitgliedstaaten (Schiene 13,4%, Wasserstraße 38,6%); von dem im Binnenmarkt zu erwartenden Zuwachs wird auf ihn der Löwenanteil entfallen[4].

In dieser Entwicklung liegt aber zugleich auch eine Problematik in bezug auf Straßenüberlastung, Umweltbelastung, Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen und ähnliches. Es stellt sich die Frage nach der Sozialverträglichkeit der Verkehrspolitik. Hier wird durch weitere Maßnahmen ein Ausgleich zu schaffen sein. Die Verkehrsminister haben daher im Juni 1988 u. a. beschlossen, eine auf qualitativen Kriterien beruhende Marktzugangsregelung für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr einzuführen[5]. Eine entsprechende Richtlinie für den Zugang zum Beruf wurde im März 1989 verabschiedet[6]. Sie legt schärfere Voraussetzungen für die finanzielle Leistungsfähigkeit (Kapitalreserve von 3000 ECU pro LKW), die Sachkunde (Berufsausbildung und -erfahrung) sowie die persönliche Zuverlässigkeit der Unternehmer fest.

Parallel zur Liberalisierung des Marktzugangs, also des Kapazitätsangebots, hat der Rat in seinen Beschlüssen vom Juni 1988 zu den Beförderungstarifen[7] praktisch auch bereits die Freigabe der Preise für den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr beschlossen. Zwar hat er die geltende Verordnung vom Dezember 1983, die auch obligatorische Margentarife zuläßt, noch einmal um ein Jahr bis zum 31. 12. 1989 verlängert. Die Minister waren sich aber einig, daß es verbindlich festgesetzte Preise im Straßengüterverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ab 1. 1. 1989 nicht mehr geben soll.

Die Liberalisierung des Straßengüterverkehrs soll nach der Zielsetzung der gemeinsamen Verkehrspolitik von Maßnahmen begleitet sein, die dem Verkehrssystem der Gemeinschaft Kohärenz verleihen, die komparativen Vorteile der einzelnen Verkehrsträger zum Tragen bringen und ihre Komplementarität bei der Bildung von Beförderungsketten fördern. So verabschiedete der Rat im März 1989 Regeln über die Zulässigkeit von Beihilfen zur Förderung des kombinierten Verkehrs[8]. Im Juni 1988 forderte er die Kommission auf, ihre früheren Vorschläge zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Eisenbahnen zu erneuern; die nationalen Eisenbahngesellschaften wurden, wie schon früher, darauf hingewiesen, ihre technische und kommerzielle Zusammenarbeit zu verbessern[9]. Die im Dezember 1988 verabschiedete finanzielle Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturprojekten[10] berücksichtigt in starkem Maße die Eisenbahnen und den kombinierten Verkehr Schiene-Straße. Von den zehn Projekten, die aus dem Haushalt der Gemeinschaft unterstützt werden, beziehen sich fünf auf diese Bereiche (z. B. Hochgeschwindigkeitszüge, Ärmelkanal- und Alpentunnel, Skanlink).

In der Bundesrepublik Deutschland hat die Liberalisierung des internationalen Straßengüterverkehrs Unruhe im Gewerbe und eine kontroverse Debatte über die künftige Gestaltung der deutschen Verkehrsmarktordnung ausgelöst. Neben seiner Forderung nach Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen beharrt der Bundesverband des deutschen Güterfernverkehrs (BDF)[11] nachdrücklich darauf,

daß die kontrollierte deutsche Wettbewerbsordnung mit Marktzugangsbeschränkungen und kontrollierten Beförderungspreisen vor allem im Interesse der mittelständischen Unternehmen erhalten bleiben müsse. BDI[12] und DIHT[13] plädieren dagegen mehr im Interesse der Verladerschaft zusammen mit den deutschen Seehäfen[14] für eine Angleichung der nationalen Verkehrsmarktordnung an die neue EG-Liberalisierung für den internationalen Verkehr. In der Diskussion um die sogenannte Kabotageregelung, nämlich die Zulassung von nichtgebietsansässigen Unternehmen zum nationalen Verkehr, wurden dieselben entgegengesetzten Positionen vertreten. Das Recht auf Teilnahme an der Kabotage muß nach dem EuGH-Urteil[15] vom Mai 1985 eingeführt werden, ist aber vom Ministerrat bisher noch nicht beschlossen worden. Der Bundesverkehrsminister hat sich zu diesem Fragenkomplex bisher nur zurückhaltend geäußert, dabei allerdings zu Recht die Notwendigkeit unterstrichen, die Rolle der Bahn in die Überlegungen einzubeziehen[16].

Welche Entscheidungen zur Verkehrsmarktordnung in der Bundesrepublik Deutschland schließlich getroffen werden, ist noch ungewiß. Es ist allerdings unwahrscheinlich, daß in einem liberalisierten europäischen Verkehrsmarkt eine regulierte nationale Marktordnung als Insel noch für einen längeren Zeitraum aufrecht erhalten werden kann. Das gilt um so mehr, als 1992 jede Möglichkeit von Kontrollen an den Binnengrenzen entfällt und auch die Teilnahme von Nichtgebietsansässigen an der Kabotage nur noch eine Frage der Zeit ist. Auch erscheint es kaum möglich, neben frei vereinbarten Preisen im internationalen Verkehr hoheitlich festgesetzte Preise für nationale Strecken durchsetzen zu können. Verkehrsverlagerungen auf internationale Routen, wie sie heute schon in der Binnenschiffahrt zwischen Rhein und nationalem Kanalnetz üblich sind, würden verstärkt auftreten. Interessant ist, daß auch die Deutsche Bundesbahn, zu deren Gunsten die Marktordnung einst eingeführt wurde, nicht mehr für deren Erhaltung eintritt[17]. Sie fordert allerdings gleiche Wettbewerbschancen in einem liberalisierten Verkehrsmarkt auch für die Bahn.

Die deutschen Frachtführer sind also gut beraten, wenn sie sich rechtzeitig auf den verstärkten Wettbewerb in einem einheitlichen europäischen Güterverkehrsmarkt einstellen. Daß dies nicht nur Risiken, sondern auch Chancen bietet, läßt sich aus der allgemeinen Diskussion leicht herauslesen[18].

Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und deutsche Straßenbenutzungsgebühr

Von Gewicht ist allerdings in diesem Zusammenhang immer noch die Forderung nach Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen für den Straßengüterverkehr. Hier sind Fortschritte bei der Kontrolle der Anwendung der Sozialvorschriften erzielt worden. Der Rat hat dazu im November 1988 eine Richtlinie[19] erlassen, die die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Einhaltung der Lenk- und Ruhezeiten zu regelmäßigen Straßenkontrollen und Kontrollen auf Geschäftsgrundstücken der Unternehmen verpflichtet. Zur technischen Harmonisierung hat der Rat mehrere Richtlinien verabschiedet: zu den Gewichten und Abmessungen der Kühl-

fahrzeuge[20], zur technischen Überwachung der leichten Güterfahrzeuge unter 3,5 t[21] und zu den Gewichten und Abmessungen der 2-, 3- und 4achsigen Fahrzeuge mit und ohne Anhänger[22].

Bei der Harmonisierung der fiskalischen Belastungen der LKW jedoch haben sich die Diskussionen im Rat über den Kommissionsvorschlag zur Anlastung der Wegekosten[23] festgelaufen. Gestritten wird um die Frage, ob die Kfz-Steuer nach dem bisher geltenden Nationalitätsprinzip (jeder zahlt nur im Zulassungsland) oder nach dem von der Kommission vorgeschlagenen Territorialitätsprinzip (jeder zahlt dort, wo er tatsächlich fährt) erhoben werden soll. Diese Frage ist deswegen von großer Bedeutung, weil es vor allem darum geht, ob nach 1992 die Staaten mit großem Territorium auch von den in einem anderen Mitgliedstaat zugelassenen Fahrzeugen für die auf ihrem Gebiet zurückgelegte Strecke anteilig Kfz-Steuern erheben können. Naturgemäß werden die großen Staaten stärker als die kleinen von fremden Fahrzeugen befahren.

Der Hauptgrund für den Vorschlag der Kommission liegt darin, daß nur mit dem Territorialitätsprinzip die beiden großen Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik, nämlich die Anlastung der Wegekosten an den Benutzer und die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßenverkehr zwischen den Mitgliedstaaten sowie im Verhältnis Schiene-Straße, miteinander in Einklang gebracht und optimal verwirklicht werden können. Denn die Anlastung der Wegekosten muß gerade in einem liberalisierten gemeinsamen Verkehrsmarkt zu der erwähnten Sozialverträglichkeit des Verkehrssystems beitragen. Die Wegekosten sind aber, entsprechend dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Straßennetze der Mitgliedstaaten, verschieden hoch. Würde man also die Steuern, die der Anlastung der Wegekosten dienen, zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen der Kraftverkehrsunternehmer auf ein europäisches Mittelmaß bringen und das geltende Nationalitätsprinzip beibehalten, so würden im Verhältnis die Unternehmer aus den Ländern mit stark entwickelter Infrastruktur zu wenig und die aus den Ländern mit einfacherer Infrastruktur zu viel bezahlen. Außerdem würde das Steueraufkommen entsprechend falsch auf die Staaten verteilt werden; auch würde das Verhältnis Straße-Schiene nicht volkswirtschaftlich optimal geregelt werden können.

Dem Einwand, daß das Territorialitätsprinzip Grenzkontrollen erfordere, die mit dem Wegfall der Binnengrenzen nicht vereinbar seien, kann durch Anwendung moderner elektronischer Technologien und Datenverarbeitung begegnet werden. In der Tat werden schon heute Fahrtenschreiber angeboten, die mit einfachen automatischen Impulsen, die keinen Aufenthalt des LKW erzeugen, an den Grenzen so geschaltet werden, daß sie die auf dem jeweiligen Territorium gefahrenen Kilometer aufzeichnen. Unverhältnismäßig hohe Kosten entstehen dadurch nicht.

Der Kommissionsvorschlag wird in erster Linie von den Beneluxstaaten und Dänemark abgelehnt, weil er dazu führen würde, daß die dort ansässigen Unternehmer vor allem bei ihren Fahrten durch Deutschland mehr zahlen müßten (in

Frankreich und Italien werden ohnehin Autobahngebühren erhoben). Die deutsche Bundesregierung hat ihrerseits jetzt den Entwurf eines Gesetzes zur Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr ausgearbeitet, die nach dem Territorialitätsprinzip erhoben wird[24]. Umstritten ist allerdings, ob ein solches Gesetz mit dem EG-Recht vereinbar ist. Die Bundesregierung hat dazu Ende März 1989 die EG-Kommission konsultiert; ihre Antwort lag noch nicht vor. Besonders schwierig ist die Auslegung und Anwendung des Art. 76 des EWG-Vertrages, der eine Schlechterstellung nicht gebietsansässiger Unternehmen gegenüber Inländern verbietet[25]. Der deutsche Gesetzentwurf sieht vor, daß zwar Inländer und Ausländer gleichermaßen Straßenbenutzungsgebühren bezahlen sollen, daß aber den deutschen Unternehmern zugleich ein entsprechender Teil der Kfz-Steuern erlassen werden soll. Hierin könnte eine verbotene Ausländerdiskriminierung im Sinne des Verbots der Schlechterstellung erblickt werden, was in einem deutschen Gutachten allerdings verneint wird. Falls im Anschluß an die positiven Stellungnahmen des Wirtschafts- und Sozialausschusses[26] und des Europäischen Parlaments zu dem von der Kommission vorgeschlagenen Territorialitätsprinzip doch noch eine gemeinsame Lösung gefunden wird, könnte ein nationaler deutscher Alleingang eine allenfalls vorübergehende Erscheinung bleiben.

Die anderen Verkehrsträger

Auch in den Bereichen Binnenschiffahrt, Eisenbahnen, Seeschiffahrt und Luftfahrt sind die Gemeinschaftsorgane nicht untätig geblieben. So wurde endlich auch ein Beitrag zur Strukturbereinigung der Binnenschiffahrt geleistet[27]. Bei Seeschiffahrt und Luftfahrt konzentrierten sich die Arbeiten auf die Anwendung des 1986 und 1987 erlassenen Gemeinschaftsrechts[28]. Neue Vorschläge zur Flugsicherung sind vorgelegt worden[29]. Auch sind Vorschläge mit dem Ziel der Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit der EG-Schiffahrtsflotten zu erwarten. Über den Alpentransit wird mit Nachdruck verhandelt[30], damit die Einheit des EG-Binnenmarktes auch im Nord-Süd-Verkehr hergestellt werden kann. Insgesamt gilt auch diesmal: Der Verkehrssektor holt seinen Integrationsrückstand im Zusammenhang mit der Vollendung des Binnenmarktes nach und nach auf.

Anmerkungen

1 Fundstellen sind in den drei nachfolgenden Abschnitten aufgeführt.

2 S. Erdmenger in den früheren Ausgaben des Jahrbuchs der Europäischen Integration, insbes. 1987/88, S. 209, 1986/87, S. 200, 1985, S. 199.

3 Verordnung (EWG) Nr. 1841/88 des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3164/76 über das Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten ABl. der EG, L 163, S. 1.

4 S. EG-Kommission, Generaldirektion Verkehr, Verkehrsmarktbeobachtung, Jahresbericht Europa-Transport 1987.

5 Art. 4 a Abs. 2 der Verordnung Nr. 3164/76 in der Fassung der Verordnung Nr. 1841/88 a.a.O.

6 Beschluß des Rates vom 14. 3. 1989, s. Mitteilung des Rates an die Presse, Nr. 5383/89 (Presse 39) vom 14. 3. 1989.

7 Verordnung (EWG) Nr. 1991/88 des Rates

vom 30. 6. 1988 zur Änderung der Verordnung (EWG) Nr. 3568/83 über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten.

8 Beschluß des Rates vom 14. 3. 1989, s. Mitteilung des Rates an die Presse, zitiert in Anmerkung 6.

9 Pressemitteilung des Rates Nr. 7005/88 (Presse 94) vom 21. 6. 1988.

10 Verordnung (EWG) Nr. 4048/88 des Rates vom 19. 12. 1988 über eine Finanzhilfe für Verkehrsinfrastrukturvorhaben, ABl. der EG, L 356 v. 24. 12. 1988, S. 5.

11 BDF, Jahresbericht 1987/88 (Mitgliederversammlung vom 11. 11. 1988 in Neuss), S. 5 f., S. 35.

12 Bundesverband der Deutschen Industrie e. V.: BDI-Bericht 1986–1988 (Mitgliederversammlung vom 24. 11. 1988) S. 155 f.; ders.: Liberalisierung der Verkehrsmärkte – Erfahrungen des Auslands, BDI Drucks. Nr. 210, Köln 1980, insbes. S. 105 f.; ders.: Offene Verkehrsmärkte für Europa, BDI, Informationen und Meinungen, 3/89, Köln.

13 Deutscher Industrie- und Handelstag: Bericht '88, Bonn 1989, S. 33 f. und 90 f.; s. auch: Arbeitsgemeinschaft selbständiger Unternehmer (ASU): Mehr Marktwirtschaft im Verkehrswesen, Bonn, Sept. 1988.

14 Handelskammer Hamburg, Bericht 1988, Hamburg 1989, S. 120.

15 EuGH Rechtss. 13/83, Sammlung 1985/S. 1513 ff., dazu Erdmenger, in Jahrbuch 1985, S. 199 ff.

16 Vgl. Warnke: Verkehrspolitik der Bundesregierung unter besonderer Berücksichtigung der europäischen Entwicklung, in: BDI: Liberalisierung, a.a.O., S. 109 f.; ders.: Rede am 16. 10. 1988 vor dem 13. ordentlichen Gewerkschaftstag der Gewerkschaft der Eisenbahner Deutschlands in Nürnberg, Der Bundesminister für Verkehr, Referat Presse- und Öffentlichkeitsarbeit, Bonn 1989.

17 Vgl. Gohlke: Europas Eisenbahnen stellen sich dem gemeinsamen Markt, in: Die Bundesbahn, 11/88, S. 1027; Ellwanger, Ott: Perspektiven und Risiken der Eisenbahnen im künftigen freien Verkehrsmarkt in Europa, in: Die Bundesbahn, 11/88, S. 1029; Ebeling, Alle sprechen von 1993, in: Die Bundesbahn 2/89, S. 115.

18 Vgl. Aberle: Europäische Verkehrspolitik, Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Kraftverkehr, Vortrag vom 30. 11. 1988, hrsg. von der Klaus-Dieter-Arndt-Stiftung, Bonn, Dez. 1988; ders.: Die deutsche Sicht, in: Verkehrs-Brief, Nr. 6/23, März 1989.

19 Richtlinie des Rates vom 23. 11. 1988 über einheitliche Verfahren zur Anwendung der Verordnung (EWG) Nr. 3820/85, über die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr und der Verordnung (EWG) Nr. 3821/85 über das Kontrollgerät im Straßenverkehr, ABl. der EG, Nr. L325 vom 29. 11. 88, S. 55.

20 Richtlinie des Rates vom 11. 4. 1988 zur Änderung der Richtlinie 85/3/EWG über die Gewichte, Abmessungen und bestimmte andere technische Merkmale bestimmter Fahrzeuge des Güterkraftverkehrs, ABl. der EG, Nr. L 98 vom 15. 4. 1988 S. 48.

21 Richtlinie (88/449 EWG) des Rates vom 26. Juli 1988 zur Änderung der Richtlinie 77/143/EWG zur Angleichung der Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten über die technische Überwachung der Kraftfahrzeuge und Kraftfahrzeuganhänger, ABl. der EG, Nr. L 222 vom 12. 8. 1988, S. 10.

22 Mitteilung des Rates an die Presse vom 14. 3. 1988 (a.a.O. Anm. 6).

23 Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, Dok. KOM (87) 716 v. 8. 1. 1988; ABl. der EG, Nr. C 79 vom 26. 3. 1988, S. 8.

24 Warnke: Vorträge s. Anm. 16.

25 Vgl. Nicolaysen: Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, Baden-Baden, 1989, S. 169 ff. (Rechtsgutachten, von der Bundesregierung in Auftrag gegeben).

26 S. Wirtschafts- und Sozialausschuß, 3. 6. 1988, ABl. der EG, C 208 vom 8. 8. 1988.

27 Beschluß des Rates vom 14. 3. 1989, s. Anm. 6.

28 Vgl. Jahrbuch 1987/88, S. 206 f., Jahrbuch 1986/87, S. 202 f.

29 S. 22. Gesamtbericht der Kommission, S. 318.

30 S. ebd., s. auch Jahrbuch 1987/88, S. 210.

Weiterführende Literatur

Abbati, Carlo degli: Transport and European Integration. The European perspective series, Brussels 1986.

Brandt, Eberhard: Aktuelle Probleme der Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften, in: Hummer, Waldemar (Hrsg.): Österreich – 40 Jahre in der europäischen wirtschaftlichen Integration, 1948–1988, Wien 1989.

Braun-Moser, Ursula: Europäische Verkehrspolitik – Chancen und Ziele, Libertas-Verlag, Sindelfingen 1989.

EG-Kommission, Amt für Veröffentlichungen der Gemeinschaften: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, Luxemburg 1989.

Estienne-Henrotte, Elisabeth: L'application des règles générales du Traité de Rome au transport aérien, Etudes Européennes, Bruxelles 1988.

Lenz, Carl O.: Die Verkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaften im Lichte der Rechtsprechung des Gerichtshofs, in: Europa-Recht 1988, S. 158 ff.

Schmitt, Veit: Deregulierung auf den Verkehrsmärkten der EG – Stand und zukünftige Entwicklung, Schriftenreihe der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft, B 105, Bergisch-Gladbach 1988, S. 9 ff.

Selmer, Peter/Brodersen, Carsten/Nicolaysen, Gert: Straßenbenutzungsabgaben für den Schwerverkehr, Baden-Baden 1989.

Seidenfus, H. St. (Hrsg.): Der EG-Binnenmarkt als verkehrspolitische Aufgabe, Beiträge aus dem Institut für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster, Söltingen 1987.

Technische Universität Berlin: Eastern/Western Competition and Cooperation in World Liner Shipping, TUB-Dokumentation, Heft 43, Berlin 1989.