

## Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Für den gemeinsamen Verkehrsmarkt bedeutete das Jahr 1994 eine Zeit der Konsolidierung und zugleich des Neubeginns nach dem Inkrafttreten des EU-Vertrages, der die verkehrspolitischen Aufgaben der EG vor allem hinsichtlich der Verkehrssicherheit, der Transeuropäischen Netze sowie der Forschung und technologischen Entwicklung präzisiert und erweitert hat<sup>1</sup>. Nachdem der Gemeinsame Verkehrsmarkt mit dem Gemeinschaftsrecht zur Liberalisierung der Transportdienstleistungen und zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen errichtet ist, kommt es jetzt darauf an, dessen Funktionieren zu gewährleisten. Darüber hinaus muß die Gemeinschaft die im EG-Vertrag vorgesehenen Beiträge – insbesondere durch den Auf- und Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes – zur Steigerung der Effizienz des europäischen Verkehrssystems und zu seiner Sozial- und Umweltverträglichkeit leisten. Während der deutschen Präsidentschaft im zweiten Halbjahr 1994 sind dafür wichtige Schritte unternommen worden. Überdies hat nach dem Beitritt der drei neuen Mitgliedstaaten zum 1. Januar 1995 die Entwicklung der Außenbeziehungen der EG im Verkehrsbereich eine neue Dimension in Richtung auf den Ostseeraum und nach Zentraleuropa angenommen.

Aus der Fülle des verkehrspolitischen Geschehens, das im Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der EU<sup>2</sup> ausführlich dargestellt ist, werden im folgenden einige wichtige Ereignisse zu den Themen Verkehrsmarkt und transeuropäisches Verkehrsnetz herausgegriffen und bewertet.

### *Der gemeinsame Verkehrsmarkt in der Praxis*

Der Gesamtbericht 1994<sup>3</sup> weist eine Reihe von Aktionen und Ergebnissen im Hinblick auf das Funktionieren des Binnenmarktes für Beförderungsleistungen aus. Dazu gehören sowohl für den Straßengüter- als auch für den Luftverkehr je ein Bericht eines „Ausschusses der Weisen“<sup>4</sup>, die sich mit den nach Anlaufen des Verkehrsbinnenmarktes 1993 hervorgetretenen strukturellen Schwierigkeiten in diesen beiden Sektoren befaßten. Einen grundsätzlichen Kurswechsel der marktwirtschaftlich ausgerichteten Verkehrspolitik hat keiner dieser beiden Berichte vorgeschlagen. Vielmehr wurden Unvollkommenheiten im Detail, insbesondere bei den Wettbewerbsbedingungen, aufgezeigt und darüber hinaus eine konsequente Anwendung des bestehenden Gemeinschaftsrechts empfohlen, einschließlich Überwachung und Sanktionen. Kommission, Rat und Europäisches Parlament sind dem in ihren Mitteilungen und Entschließen<sup>5</sup> zu den Berichten

weitgehend gefolgt. Sie haben dabei insbesondere ein zügiges Handeln im Rahmen der Verkehrsinfrastruktur als notwendig erachtet. So könnten z. B. die Kosten des europäischen Luftverkehrs erheblich gesenkt werden, wenn die bestehende Zersplitterung der europäischen Flugsicherung und des Flugverkehrsmanagements überwunden werden könnten. Auch für den Straßenverkehr wird zur Steigerung der Effizienz die Beseitigung von Engpässen und Lücken im Infrastrukturnetz gefordert. Die Diskussion um die Berichte der Weisen macht also deutlich, daß mit der Herstellung des rechtlichen Rahmens für das freie Erbringen von Beförderungsleistungen im Binnenmarkt die Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht etwa abgeschlossen ist, sondern in eine neue Phase tritt.

Bei der Durchführung des bestehenden Gemeinschaftsrechts spielt nach der Liberalisierung des Transportmarktes die Anwendung der Wettbewerbsregeln (Art. 85 bis 94 EG-Vertrag) eine immer größere Rolle, und zwar sowohl hinsichtlich der Bestimmungen für die Unternehmen (Art. 85 und 86 EG-Vertrag) als auch in bezug auf das Beihilferecht (Art. 92 EG-Vertrag). Die im Gesamtbericht 1994 erwähnten Kommissionsentscheidungen zum Eisenbahn-, See- und Luftverkehr<sup>6</sup> machen das Bemühen deutlich, Wettbewerbs- und Verkehrspolitik miteinander in Einklang zu bringen. So gehen die verkehrspolitischen Anstrengungen dahin, den äußerst geringen Marktanteil der Eisenbahnen im Güterverkehr (1993: 15,4% der tkm) im Verhältnis zum Straßengüterverkehr (1993: 70,8% der tkm), u. a. durch die Förderung des kombinierten Verkehrs Schiene/Straße, zu erhöhen. Das setzte – jedenfalls nach der früheren, vor Inkrafttreten der Richtlinie 97/440<sup>7</sup> geltenden Rechtslage – Absprachen zwischen den beteiligten Unternehmen, insbesondere auch der Eisenbahnen im grenzüberschreitenden Verkehr, voraus. Dem scheint es nicht zu entsprechen, wenn die Kommission das 1988 gegründete „Maritime Container Network“, mit dem die belgische, niederländische und deutsche Eisenbahn sowie zwei Kombiverkehrsgesellschaften den Containerhinterlandverkehr der wirtschaftlich miteinander verbundenen Seehäfen von Hamburg bis Antwerpen auf der Schiene organisiert hatten, als gegen Art. 85 EG-Vertrag verstoßend erachtet hat<sup>8</sup>. Solange die Trennung von Netz und Betrieb bei den Bahnen nicht wirklich greift, wie dies in der Richtlinie 91/440 erst vorsichtig angelegt ist, sollte man den Bahnen eine angemessene Zusammenarbeit im Wettbewerb zur Straße nicht verwehren, wenn man erreichen will, daß Güterverkehr von der Straße auf die Schiene verlagert wird.

Auch in der Anwendung der für Unternehmen geltenden Wettbewerbsvorschriften (Art. 85 und 86 EG-Vertrag) auf die Seeschifffahrt tut sich die Gemeinschaft noch schwer. Die strikte kartellrechtliche Haltung der Kommission, die insbesondere in den Entscheidungen zum Transatlantic Agreement (TAA)<sup>9</sup> und zu den Haus-Haus-Tarifen der Far East Freight Conference (FEFC)<sup>10</sup> zum Ausdruck kommt, ist in Schifffahrtskreisen umstritten. Auch hier ist noch nicht zu erkennen, daß EG-Außenhandelsinteressen, Schifffahrtspolitik und Wettbewerbsrecht miteinander optimal in Einklang gebracht worden sind. Zwar ist ein solcher

Ansatz zunächst mit der Verordnung 4056/86 zur Anwendung der Art. 85 und 86 EG-Vertrag auf den Seeverkehr<sup>11</sup> und neuerdings mit der Verordnung der Kommission 870/95 zur Anwendung von Art. 85 Abs. 3 EG-Vertrag auf Konsortien zwischen Linienschiffahrtsunternehmen<sup>12</sup> eingeleitet worden. Die genannten Einzelentscheidungen der Kommission machen aber noch nicht hinreichend deutlich, in welchem Maße die Gemeinschaft künftig die für die Gestaltung der transozeanischen Containerverkehre notwendigen Absprachen zwischen Linienreedern, die traditionsgemäß mit den Verladern zu konsultieren sind, zulassen will<sup>13</sup>.

#### *Der Auf- und Ausbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes*

Mit dem Thema Transeuropäische Netze waren die Institutionen der EU 1994 auch wegen des Zusammenhangs mit der Gemeinschaftsstrategie für mehr Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung intensiv befaßt<sup>14</sup>. Im Hinblick auf das große Investitionsvolumen für die Verbesserung der transeuropäischen Verkehrsweginfrastruktur (ca. 400 Mrd. ECU bis zum Jahr 2010) ist es einleuchtend, daß sich der Europäische Rat nach seinen Beschlüssen von Edinburgh (Dezember 1992), Kopenhagen (Juni 1993), Brüssel (Dezember 1993), Korfu (Juni 1994) und Essen (Dezember 1994) erneut mit der Frage der Beschleunigung dieser großen Infrastrukturinvestitionen befaßt hat. Aufgrund des Berichts der sogenannten „Christophersen-Gruppe“ – gebildet aus persönlichen Beauftragten der Staats- und Regierungschefs unter Vorsitz des damaligen Vizepräsidenten der Kommission, H. Christophersen – hat der Europäische Rat von Essen vierzehn Verkehrsinfrastrukturvorhaben mit einem Investitionsvolumen von ca. 91 Mrd. ECU (ca. die Hälfte bis 1999) als vorrangig bezeichnet (Baubeginn in zwei Jahren) und außerdem Empfehlungen für die weiteren Arbeiten an die Mitgliedstaaten und die Organe der Gemeinschaft gegeben<sup>15</sup>. Zehn der vierzehn Vorhaben betreffen die Eisenbahninfrastruktur, die gegenüber der Straße einen Nachholbedarf an Investitionen in den Bereichen Hochgeschwindigkeit, konventionelle Schiene und kombinierter Verkehr aufweist.

So zügig die Christophersen-Gruppe die Vorhaben aufgelistet und auch die mit der Realisierung jedes einzelnen Projekts verbundenen finanziellen und rechtlichen Fragen ermittelt hat, so zeit- und arbeitsaufwendig erweist es sich jetzt, die Empfehlungen des Europäischen Rates umzusetzen. Die Ursache hierfür liegt in der Komplexität der großen grenzüberschreitenden Investitionen bei unterschiedlichen und langfristigen Planungsverfahren und Finanzierungsmethoden und -prioritäten in den beteiligten Staaten. Die Gemeinschaft leistet in zweifacher Hinsicht Beiträge zur Durchführung dieser Vorhaben: Durch die Erstellung der Leitlinien für die Entwicklung des transeuropäischen Verkehrsnetzes, in denen die Vorhaben von gemeinsamem Interesse ausgewiesen werden sowie durch Unterstützung der finanziellen Anstrengungen der Mitgliedstaaten (Art. 129 c

Abs. 1 EG-Vertrag). Außerdem kann die Kommission die Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten fördern und koordinieren (Art. 129 c Abs. 2 EG-Vertrag).

Für die Gemeinschaftsrechtsetzung zu den Leitlinien gilt das Mitentscheidungsverfahren zwischen Rat und Parlament, Art. 129 d in Verbindung mit Art. 189 b EG-Vertrag. Während dieses Verfahrens über den Kommissionsvorschlag vom Frühjahr 1994<sup>16</sup> zeichnete sich eine Kontroverse zwischen den beiden Institutionen ab. Das Parlament beharrte darauf, daß die vom Europäischen Rat politisch festgelegten Prioritäten in das Rechtssetzungsverfahren aufgenommen und damit seiner Mitentscheidung unterworfen werden. Die Mehrheit des Rates tendierte dagegen dahin, das Parlament nicht an Entscheidungen über die Priorität von Vorhaben zu beteiligen, da diese in erster Linie von den nationalen Regierungen zu treffen seien. Bislang wurde dieser Kompetenzstreit noch nicht abgeschlossen. Die Kommission jedenfalls hat mit ihrem Änderungsvorschlag vom 25. Februar 1995<sup>17</sup> die Liste der vierzehn vorrangigen Verkehrsprojekte, die sie noch um sechsundzwanzig, ebenfalls in der Christophersen-Gruppe erörterte Projekte erweitert hat, in das Rechtssetzungsverfahren eingebracht.

Eine weitere Schwierigkeit ergibt sich naturgemäß im Zusammenhang mit der in Essen vorsichtig in Aussicht gestellten Erhöhung der Budgetlinie der Gemeinschaft für die transeuropäischen Verkehrsnetze, die in der derzeitigen Finanzplanung bis einschließlich 1999 mit ca. 1,8 Mrd. ECU eher bescheiden ausgestattet sind. Der mit dieser Frage befaßte ECOFIN-Rat hat sich bisher nur zögerlich der Sache angenommen. Auch hier bleibt die Entwicklung abzuwarten, zumal selbst der Kommissionsvorschlag<sup>18</sup> für eine Verordnung über die Finanzausschüsse, die Kriterien und Verfahrensvorschriften enthalten soll, noch nicht beschlossen ist. Wichtig ist aber, daß die Gemeinschaft auch durch andere Finanzmittel zur Finanzierung von in gemeinsamem Interesse liegenden Verkehrsweegeinvestitionen beitragen kann. Hier sind der Kohäsionsfonds (15,15 Mrd. ECU bis 1999, davon 50–60% für Verkehrswege), der Regionalfonds (EFRE), die Garantiemöglichkeit des Europäischen Investitionsfonds (EIF), die Anleihetätigkeit der Europäischen Investitionsbank (EIB) und für Zentraleuropa das PHARE-Programm zu nennen<sup>19</sup>. Entsprechend dem Vorschlag der Christophersen-Gruppe soll versucht werden, alle genannten Mitfinanzierungsmöglichkeiten für die einzelnen Verkehrsinvestitionsvorhaben sinnvoll zu kombinieren und dabei zugleich Anreiz zu schaffen, daß sich auch der private Sektor bei der Finanzierung engagiert (public-private-partnership).

An der Entwicklung dieses neuen Teilgebiets der gemeinsamen Verkehrspolitik zeigt sich, daß diese Politik in zunehmendem Maße alle Bürger betrifft und nicht nur die Verkehrsunternehmer, Verlader und Reisenden, die Bahn, Bus und Flugzeug benutzen. Der Auf- und Ausbau transeuropäischer Verkehrswege, der auch die Anwendung neuer Informationstechnologien (Telematik) einschließt, an welcher der deutschen Ratspräsidentschaft<sup>20</sup> besonders gelegen war, berührt die Bürger als Verkehrsteilnehmer insgesamt, als Steuerzahler und als Anrainer dieser Wege. Sie müssen sich also mit diesen Beiträgen der Gemeinschaft zur Infra-

strukturentwicklung, die eine neue Dimension europäischer Integration bedeuten, stärker als bisher im Rahmen der traditionellen Verkehrspolitik befassen. Es ist deshalb richtig, gerade in diesem Bereich das Mitentscheidungsverfahren anzuwenden, also das Europäische Parlament in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen und auch, wie geschehen, den Ausschuß der Regionen darin einzubinden.

## Anmerkungen

- 1 Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wessels, Wolfgang (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1993/94, Bonn 197–202.
- 2 Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1994, insbesondere Abschnitt „Verkehrspolitik“, S. 141 f. – Ziff. 363 ff.
- 3 S. Anm. 2.
- 4 S. Gesamtbericht 1994, Ziff. 372 (Straßengüterverkehr), Ziff. 384 (Luftverkehr).
- 5 Fundstellennachweise s. Anm. 2.
- 6 S. Anm. 2, Gesamtbericht der Kommission 1994, Ziff. 391 bis 393 (Beihilfen).
- 7 Richtlinie des Rates v. 29. 7. 1991 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft, ABl. EG Nr. L 237/25 v. 24. 8. 1991; diese war bis zum 1. 1. 1993 umzusetzen.
- 8 Entscheidung der Kommission v. 29. 3. 1994, 94/210 EG, ABl. EG Nr. L 104/34 v. 23. 4. 1994.
- 9 Entscheidung der Kommission v. 19. 10. 1994, 94/980 EG, ABl. EG Nr. L 376 v. 31. 12. 1994.
- 10 Entscheidung der Kommission v. 21. 12. 1994, KOM (94) 3364 endg.
- 11 Verordnung v. 22. 12. 1986, ABl. EG Nr. L 378 v. 31. 12. 1986.
- 12 Verordnung v. 20. 4. 1995, ABl. EG Nr. L 89/7 v. 21. 4. 1995.
- 13 Vgl. zum Meinungsstreit und möglichen Lösungen Erdmenger, Jürgen: Zur Anwendung des EG-Kartellrechts auf die Seeschifffahrt, in: Schmidt, Karsten/Schwark, Eberhard (Hrsg.): Unternehmen, Recht und Wirtschaftsordnung, Festschrift für Peter Raisch, Köln 1995, S. 387 ff.
- 14 S. Anm. 2, Gesamtbericht 1994, S. 3 sowie Ziff. 17 f., 321 ff.
- 15 Der Christophersen-Bericht, dessen Anhänge (mit Karten) sowie die Schlußfolgerungen von Essen sind abgedruckt in: Europäische Kommission: Transeuropean Networks, The Group of Personal Representatives of Heads of State or Government, Report, Luxemburg 1994.
- 16 Vorschlag für eine Entscheidung des Europäischen Parlaments und des Rates über gemeinschaftliche Leitlinien für den Aufbau eines transeuropäischen Verkehrsnetzes, ABl. EG Nr. C 220 v. 8. 8. 1994.
- 17 ABl. EG Nr. C 97/1 v. 20. 4. 1995.
- 18 Vorschlag für eine Verordnung (EG) des Rates über Gemeinschaftszuschüsse für transeuropäische Netze, ABl. EG Nr. C 89/8 v. 26. 3. 1994.
- 19 Zur Tätigkeit dieser Fonds und Finanzinstitutionen im Jahre 1994 vgl. Gesamtbericht, a. a. O., Ziff. 434 (Kohäsionsfonds), 442 ff. (EFRE), 79 (EIF), 70 (EIB), 789 (PHARE).
- 20 Der Bundesminister für Verkehr: Pressecommuniqué v. 22. 11. 1994, Brüssel, Bonn (zur Ratstagung der Verkehrsminister der Union und zur verkehrspolitischen Bilanz der deutschen Präsidentschaft).

### Weiterführende Literatur

- Descours, Charles (Hrsg.): *Transports, Circulation & Environment, Actes du Colloque Octobre 1994, En partenariat avec le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Tourisme u. a., Paris 1994.*
- Fonger, Matthias: *Transeuropäische Netze. Auf dem Weg zu einer gesamteuropäischen Infrastrukturplanung?*, in: *Internationales Verkehrswesen* 2 (1994), S. 621.
- Group of Personal Representatives of the Heads of State or Government, Europäische Kommission (Hrsg.): *Report, Trans-European Networks, Brüssel/Luxemburg 1995.*
- Reynaud, Christian/Poincelet, Martine (Hrsg.): *De la transition à l'intégration: Quelles conditions pour les transports? Séminaire de Barbizon 8.-10. November 1994, Bourguebus 1995.*
- Ross, John F.L.: *High-speed rail: catalyst for European integration?*, in: *Journal of Common Market Studies* 2 (1994), S. 191-214.
- Vickermann, R. W.: *Transport infrastructure and region building in the European Community*, in: *Journal of Common Market Studies* 1 (1994), S. 1-24.
- Vinois, Jean-Arnold: *Après les Conseils Européens de Bruxelles, de Corfou et d'Essen – Quelles perspectives pour le réseau trans-européen de transport?*, in: *Revue du Marché commun et de l'Union européenne* 385 (1995), S. 83.