Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Der Gesamtbericht der Kommission über die Tätigkeit der EU 1997 macht in seinem Abschnitt zur Verkehrspolitik die aktuellen Schwerpunkte dieses Politikbereiches deutlich:[1] Es gilt, die schädlichen Umweltauswirkungen des Verkehrs zu verringern, die Verkehrssicherheit zu erhöhen. Die Kommission hat dafür in verschiedenen Mitteilungen eine Fülle von ordnungspolitischen Maßnahmen angeregt oder als Gesetzgebung vorgeschlagen, die anderen Organe haben diese beraten und einige davon verabschiedet.[2] Das betrifft insbesondere die Bereiche Gefahrguttransporte und Sicherheit sowohl im Straßenverkehr als auch in der Seeschiffahrt und der Luftfahrt. Daneben aber kam es weiterhin darauf an, die Effizienz des europäischen Verkehrssystems durch ein besser ausgewogenes Verhältnis von Schiene und Straße zusammen mit der Förderung des multimodalen Verkehrs zu erhöhen.[3] Hierzu hat selbstverständlich auch der weitere Auf- und Ausbau des transeuropäischen Wegenetzes beigetragen, wozu nicht unerhebliche Finanzzuwendungen aus Gemeinschaftsmitteln gewährt wurden.[4] Über eine weitere, höchst bedeutsame Komponente der EG-Verkehrspolitik, nämlich ihren Beitrag zur Erweiterung der EU und der damit verbundenen Strategie zur Heranführung der sich um den Beitritt bewerbenden mittel- und osteuropäischen Staaten, spricht der Gesamtbericht nicht in gesondertem Zusammenhang. Auf diese Komponente der Verkehrspolitik soll daher im folgenden näher eingegangen werden.

Verkehrspolitik und EU-Erweiterung

Der Erweiterungsprozeß stellt für die gemeinsame Verkehrspolitik ebenso wie für die EU insgesamt eine bedeutende Herausforderung dar,[5] die mit jener anderen in der Mitte der achtziger Jahre vergleichbar ist, als es galt, den EG-Verkehrsbinnenmarkt endgültig und rechtzeitig bis Ende 1992 zu verwirklichen.[6] Heute ist gefordert, diesen Verkehrsbinnenmarkt auf der Basis des gemeinschaftlichen Besitzstandes auf letztlich elf neue Mitgliedstaaten zu erstrecken. Dabei ist für die Effizienz des daraus entstehenden gesamteuropäischen Verkehrssystems Sorge zu tragen, das zugleich einen hohen Grad an Sozial- und Umweltverträglichkeit haben soll. Die heutige Aufgabe ist also umfassender. Sie ist allerdings dadurch belastet, daß der gegenwärtige gemeinschaftliche Besitzstand noch nicht ausreicht, um die verkehrspolitischen Ziele zu erreichen. Es kommt daher darauf an, in einer Doppelstrategie sowohl innerhalb der EU als auch mit den Beitrittskandidaten konsequent den multimodalen Ansatz zur Integration aller Verkehrsträger fortzusetzen. Es muß über die Liberalisierung der Dienstleistungen und die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen hinaus – diese standen in den achtziger Jahren im Vordergrund – auch für die nur in den Anfängen steckende Strukturreform bei den Eisenbahnen und für

deren Kombination mit anderen Verkehrsträgern gesorgt werden. Der Auf- und Ausbau der transeuropäischen Verkehrsnetze auch über die heutigen EU-Grenzen hinaus stellt dabei eine völlig neuartige Aufgabe dar. Außerdem ist die Anlastung der Wegekosten und möglicherweise auch der externen Kosten mit Hilfe der spezifischen fiskalischen Belastungen zu vollenden.

Die Bedeutung der Zielsetzung kann an den Zahlen über die Entwicklung der Marktanteile der einzelnen Verkehrsträger im Europa der 15 abgelesen werden: Bei einem jährlichen Gesamtwachstum der Personenverkehrsleistungen von ca. 3% und der Güterverkehrsleistungen von 2% parallel zum Wachstum des Bruttosozialproduktes hat der Anteil der Straße mit ihren Sättigungs-, Sicherheits- und Umweltproblemen ständig zugenommen und im Güterverkehr 70% überschritten, im Personenverkehr fast 90% erreicht. Umgekehrt ist der Bahnanteil ständig gefallen, im Güterverkehr auf 15%, im Personenverkehr auf 6%.[7]

Der Gemeinschaft stehen die Beitrittsländer mit einem noch weniger weit entwickelten Verkehrssystem gegenüber. Die Reformprozesse hin zur Marktwirtschaft sind dort nicht abgeschlossen, die alte Vorherrschaft der Eisenbahn ist weggebrochen, die Anteile des Straßenverkehrs steigen stärker als im Westen, und das bei einer insgesamt unzulänglichen Infrastruktur.

In der Agenda 2000 und in ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen[8] hat die Kommission diese Problematik aufgegriffen und darauf hingewiesen, daß der ständige Trend zur Zunahme des Straßenverkehrs durch größere Anstrengungen bei der Restrukturierung von Eisenbahn und Binnenschiffahrt ausgeglichen werden sollte, und zwar gerade auch durch die Beitrittskandidaten selbst. Zugleich müssen diese ihre sozialen, technischen und umweltpolitischen Standards vor allem für den Straßenverkehr auf EU-Niveau bringen, um bei Marktöffnung Verwerfungen und Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Dies alles muß Ziel der Heranführungsstrategie (Beitrittspartnerschaften und Heranführungshilfen) sein. Die beiden großen Bereiche der Verkehrspolitik, Ordnungsvorschriften und Infrastrukturentwicklung, sind betroffen. Was bedeutet das im einzelnen?

Übernahme des Besitzstandes von verkehrspolitischen Ordnungsvorschriften

Aus dem weiten Feld des bestehenden EG-Verkehrs- und Transportrechtes sollen hier zwei Aspekte aus dem Bereich des Marktzuganges herausgegriffen werden.

Die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit besteht für die Transportunternehmen in Straßenverkehr, Binnenschiffahrt, See- und Luftfahrt darin, daß ein Unternehmen, welches in einem Mitgliedstaat ansässig und dort entsprechend den Regeln des Gemeinschaftsrechtes für das Erbringen von Beförderungen im gemeinsamen Markt zugelassen ist, seine Dienstleistung überall in diesem Markt frei anbieten kann. Diese Liberalisierung des Zuganges zum Markt gilt sowohl für den grenzüberschreitenden Verkehr als auch für die Kabotage (Beförderungen zwischen zwei Punkten eines Landes, in dem der Unternehmer nicht ansässig ist). Für die genannten Unternehmer, die die Beförderung des Gutes vom Versender zum Empfänger selbst organisieren können, stecken hier große Rationalisierungspotentiale für den

Fahrzeugeinsatz, zum Beispiel durch Vermeidung von Leerfahrten, und damit Möglichkeiten zur Produktivitätssteigerung.

Die Eisenbahnen dagegen befördern Personen und Güter traditionell jeweils auf ihrem eigenen nationalen Netz und brauchen für grenzüberschreitende Beförderungen eine umständliche technische und kommerzielle Zusammenarbeit, die ihnen schnelles Handeln auf dem großen gemeinsamen Markt nur schwer ermöglicht. Daher verfolgt die Europäische Kommission seit Anfang der neunziger Jahre das Ziel, Dienstleistungsfreiheit und den dafür notwendigen freien Netzzugang in anderen Mitgliedstaaten auch für die Eisenbahnen einzuführen.[9] Das Schienennetz und die Beförderungsleistungen der Bahnen müssen zu diesem Zweck getrennt betrachtet werden, so daß ein Eisenbahntransportunternehmen seine Leistungen einschließlich der Traktion auch auf dem Schienennetz anderer Fahrwegverwaltungen durchführen kann.

Netzzugangsrechte für Eisenbahnen

Die Richtlinie 91/440 zur Entwicklung der Eisenbahnunternehmen der Gemeinschaft[10] enthält erste bescheidene Schritte in Richtung einer Öffnung des Netzzuganges, die aber, weil zu begrenzt, in der Praxis kaum Wirkung gezeigt haben.[11] Die Kommission hat daher 1995 eine radikale Erweiterung dieser Zugangsrechte für den Eisenbahngüterverkehr (grenzüberschreitender Verkehr und Kabotage) und für den grenzüberschreitenden Eisenbahnpersonenverkehr vorgeschlagen.[12] Ein gemeinsamer Standpunkt des Rates hierzu ist bisher nicht zustande gekommen. Versuchsweise sind auf freiwilliger Basis drei sogenannte Güter-„Freeways" im Hinterlandsverkehr der Seehäfen eingeführt worden. Danach können interessierte alte oder neue Eisenbahnunternehmen[13] bei einer gemeinsamen Verwaltungsstelle der beteiligten Infrastrukturmanager für den gesamten Korridor die Zuweisung der notwendigen Fahrwegkapazität für den geplanten grenzüberschreitenden Dienst beantragen.[14]

Es wäre nun zu wünschen, daß entsprechende Bemühungen mit den Beitrittspartnern im Rahmen der Heranführungsstrategie alsbald intensiv fortgesetzt werden, damit das im Osten noch weitgehend vorhandene Eisenbahnpotential weiterhin genutzt wird. Die Bemühungen sollten sich nicht nur auf die Förderung des kombinierten Verkehrs Schiene/Straße, sondern auch auf die Frage der Zugangsrechte zur Eisenbahninfrastruktur im Sinne der oben genannten Vorschläge der Kommission erstrecken. Zu denken wäre etwa im Rahmen der Beitrittspartnerschaften an ein jährlich sich erhöhendes Kontingent von Zugangsrechten im Ost-West-Verkehr, um die sich auch interessierte neue Eisenbahngesellschaften bewerben können.

Liberalisierung und Harmonisierung im Straßenverkehr

Das andere Beispiel aus dem zu übernehmenden ordnungspolitischen Besitzstand bezieht sich auf den Zugang zum Markt und die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im Straßengüterverkehr, seit Beginn der europäischen Integration eine

der am meisten umstrittenen Fragen der gemeinsamen Verkehrspolitik. Der freie Marktzugang ist innerhalb der alten Gemeinschaft der 15 für den Güterkraftverkehr nach langen Übergangsphasen mit schrittweisem Abbau der Kontingentierung im grenzüberschreitenden Verkehr erst zum 1. Januar 1993 und für den Zugang Gebietsfremder zur Kabotage erst zum 1. Juli 1998 erreicht worden.[15] Anstelle der 1958 vorgesehenen Übergangszeit von zwölf Jahren wurden also 40 Jahre gebraucht. Die erreichte Dienstleistungsfreiheit gilt aber nur für den Verkehr innerhalb der Gemeinschaft. Für den Verkehr mit Drittstaaten gilt weiterhin das alte Regime der bilateralen Abkommen zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten der EU und den jeweiligen Drittländern mit der wechselseitigen Gewährung von meist kontingentierten Marktzugangsgenehmigungen. Kraft ihrer geographischen Lage haben insbesondere Deutschland und Österreich die Schlüssel für den Ost-West-Verkehr in Europa in der Hand.

Die Kommission wird sich bald zu der Frage äußern müssen, wie sie im Zuge des Beitrittsprozesses die Liberalisierung des Güterkraftverkehrsmarktes dem Besitzstand entsprechend handhaben will. Angesichts des Entwicklungsgefälles zwischen Ost und West kommt es wohl kaum in Betracht, daß mit dem Datum des Beitrittes grenzüberschreitender Verkehr und Kabotage für die neuen Mitgliedstaaten schlagartig liberalisiert werden. Schon die Zeit bis zum Beitritt sollte für ein schrittweises Vorgehen genutzt werden, damit danach die Übergangszeiten möglichst kurz sein können. Der Fortgang der Liberalisierung wird von der Übernahme des Besitzstandes bei der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen im technischen, fiskalischen und sozialen Bereich begleitet werden müssen, die ebenfalls schon im Heranführungszeitraum erfolgen kann.

Konkret könnte daran gedacht werden, daß die EG zunächst als ersten Schritt für den grenzüberschreitenden Verkehr mit den sechs ersten Beitrittskandidaten ein multilaterales Kontingent von Gemeinschaftsgenehmigungen aushandelt, das Unternehmen aus allen 21 Teilnehmerländern nach einem zu bestimmenden Schlüssel für Verkehre zwischen diesen 21 Ländern zur Verfügung steht, also auch für Verkehre zwischen den Beitrittskandidaten. Das Gemeinschaftskontingent könnte zusätzlich zu den bilateralen Kontingenten bestehen, die einzufrieren wären. Die Genehmigungen wären an die Verwendung von LKWs zu knüpfen, die den geltenden technischen EU-Standards entsprechen. Das bestehende multilaterale Kontingent der Europäischen Verkehrsministerkonferenz (CEMT) könnte in diesem neuen EU-Beitrittskontingent aufgehen, soweit es sich auf diese 21 Staaten bezieht.

Eine besondere Problematik ergibt sich daraus, daß die soziale Harmonisierung in ihrem Gemeinschaftsbestand nur die Lenk- und Ruhezeiten, nicht aber die Arbeitszeiten und schon gar nicht die Löhne umfaßt. Letztere auszuhandeln, bleibt den Sozialpartnern vorbehalten. Auch die übrigen Sozialkosten unterliegen der jeweiligen nationalen Gesetzgebung. EG-Straßenverkehrsunternehmer fürchten daher Wettbewerbsnachteile aus dem Lohn- und Sozialkostengefälle bei den Fahrern, das zwischen West und Ost heute bis zu 10:1 betragen kann. Hier könnte man daran denken, daß für Fahrer von Fahrzeugen, die mit den neuen EU-Beitrittsgenehmigungen Beförderungen ausführen, Freizügigkeit gewährt wird. Dies müßte

aber wohl mit der ohnehin vorgesehenen Harmonisierung der Arbeitszeit sowie mit einer Beratung der Sozialpartner untereinander über eine mögliche Angleichung des Lohnniveaus der Fahrer aus dem Osten verknüpft werden.

Zu erwägen ist auch, inwieweit bereits im Zeitraum vor dem Beitritt Unternehmern beider Seiten Niederlassungsfreiheit gewährt werden soll. Schließlich muß geprüft werden, von welchem Zeitpunkt an die Kabotage geöffnet werden soll, eventuell mit einem progressiv wachsenden Kabotagekontingent in einer Übergangszeit.

Infrastruktur und transeuropäische Verkehrsnetze

In der Agenda 2000 und den Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen hat die Kommission die Bedeutung einer gut ausgebauten Infrastruktur für den Erfolg des Beitrittsprozesses unterstrichen.[16] Planung und Finanzierung der aus der Sicht des Beitrittes notwendigen Wegeinfrastruktur ist damit eine der herausragenden Aufgaben nicht nur des Beitrittes selbst, sondern schon der Heranführungsstrategie.

Die laufenden Arbeiten hierzu knüpfen an den Bestand des Gemeinschaftsrechtes an, zu dem die Leitlinien zur Entwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze sowie die verschiedenen Instrumente zur Gewährung von Finanzhilfen für Verkehrswegeinvestitionsvorhaben gehören.[17] Zugleich werden die Arbeiten weitergeführt, die im Zuge der Entwicklung der paneuropäischen Verkehrskorridore von der Gemeinschaft in Zusammenarbeit mit der CEMT in Paris und der ECE in Genf sowie mit den beteiligten Regierungen und den internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) geleistet worden sind. Der Planungsprozeß und die Finanzierungsanstrengungen sind auf der dritten paneuropäischen Verkehrskonferenz in Helsinki im Juni 1997 dargestellt worden.[18] Die Vorgehensweise besteht darin, daß in gemeinsamer multilateraler Planungsarbeit Vorhaben von gemeinsamem Interesse ermittelt werden, auf die die Investitionsmittel mit Vorrang gelenkt werden, die aus den nationalen Haushalten, den Finanzhilfen der EU und aus Darlehen der IFIs stammen.

Einige Zahlen mögen illustrieren, was geleistet wurde und was in Zukunft geplant ist: Im Zeitraum von 1992-1997 sind an die Bewerberländer aus dem PHARE-Programm ca. 980 Mio. ECU gezahlt worden; das sind auf eine Investitionssumme von 4 Mrd. ECU nahezu 25%. Die IFIs haben weitere 6 Mrd. ECU Darlehen auf eine Investitionssumme von 12 Mrd. ECU, also 50%, gegeben. Für 1998 und 1999 wird das PHARE-Programm aus dem Titel für große Infrastrukturvorhaben und aus dem Titel für nationale Programme zusammen zwischen 200 und 350 Mio. ECU pro Jahr zur Verfügung stellen. Vom Jahr 2000 an werden aus dem neuen Instrument für die Vorbeitrittsstrukturhilfe (ISPA) etwa 500 Mio. ECU jährlich für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt. Die IFIs werden schon ab 1998 ihre Darlehenstätigkeit weiter verstärken. Die Kommission geht in ihren Stellungnahmen zu den Beitrittsanträgen davon aus, daß die Bewerberländer selbst etwa 1,5% ihres Bruttosozialproduktes pro Jahr für Verkehrswegeinvestitionen ausgeben. Um die Verkehrsinfrastruktur der Beitrittskandidaten weiter ausreichend zu modernisie-

ren, werden bis zum Jahr 2010 voraussichtlich zwischen 50 und 70 Mrd. ECU gebraucht.[19]

Anmerkungen

1 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der EU, 1997, Brüssel/Luxemburg 1998, Ziff 468ff.
2 Vgl. ebd., Anhang Tabelle II, Ziff. 470-490.
3 Vgl. ebd., Ziff. 476-481.
4 Vgl. ebd., Ziff. 421-425, Tabelle 13.
5 Vgl. ebd., Ziff. 35-37, 44, 849-865, 871-897; vgl. auch Europäische Kommission: Agenda 2000, Eine stärkere und erweiterte Union, Bulletin der EU, Beilage 5/97.
6 Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1985, Bonn 1986, S. 199.
7 European Commission: EU Transport in Figures, Statistical Pocket Book, 2. Aufl., Luxemburg 1997.
8 Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag Polens auf Beitritt zur EU, Dok. KOM(97) 2002 endg. 15.7.1997, Europäische Kommission: Stellungnahme zum Antrag Ungarns auf Beitritt zur EU, Dok. KOM(97) 2001 endg., 15.7.1997.
9 Vgl. Europäische Kommission: Weißbuch, Eine Strategie zur Revitalisierung der Eisenbahn in der Gemeinschaft, Dok. KOM (96) 421 endg., 30.7.1996.
10 Richtlinie v. 29. Juli 1991, ABl. der EG, L 237 v. 24.8.1991.
11 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung zur Durchführung der Richtlinie 91/440, Dok. KOM (95) 337 endg. und Mitteilung zur Durchführung der Richtlinie 91/44 Dok. KOM (1998) 202 endg., 31.3.1998.
12 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht, a.a.O., Anhang Tabelle II, Ziff. 477.
13 Richtlinie 95/18/EG v. 19. Juni 1995 über die Erteilung von Genehmigungen an Eisenbahnunternehmen, ABl. der EG, L 143 v. 26.6.1995.
14 Vgl. Europäische Kommission: Mitteilung über transeuropäische Eisenbahnfracht-„Freeways", Dok. KOM (97) 242 endg. v. 29.5.1997.
15 Verordnung Nr. 881/92 des Rates v. 26. März 1992 über den Zugang zum Güterkraftverkehrsmarkt, ABl. der EG, L 95 v. 9.4.1992; Verordnung Nr. 3118/93 v. 25. Oktober 1993 betreffend die Kabotage, ABl. der EG, L 279 v. 12.11.1993.
16 Vgl. Europäische Kommission: Agenda 2000, a.a.O., S. 155, 137.
17 Art. 129b-d EGV; Entscheidung 1692/96 v. 23. Juli 1996 (Leitlinien), ABl. Nr. L 228 v. 9.9.1996. Verordnung Nr. 2236/95 v. 18.9.1995 (Finanzzuschüsse), ABl. Nr. L 228 v. 23.9.1995
18 Vgl. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wessels: Jahrbuch der Europäischen Integration 1996/97, Bonn 1997, S. 167 f.
19 Vgl. Gaspard, Michel: Transport Infrastructure Financing in Central and Eastern Europe, Paris 1996, S. 43f.

Weiterführende Literatur

Aberle, Gerd: Transportwirtschaft, München/Wien 1996.

Baum, Herbert: Der volkswirtschaftliche Nutzen des Verkehrs, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1 (1997), S. 27.

Baum, Herbert: Deregulierung und Sicherheit im Straßengüterverkehr, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 3 (1997), S. 191.

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft: Europäischer Verkehrskongreß Transeuropäische Netze und Verkehrsqualität, DVWG Jahrestagung 1997, Schriftenreihe der DVWG Nr. B 205, Bergisch-Gladbach 1998.

Erdmenger, Jürgen: Kommentierung zu Art. 74-84 EG-V, in: Groeben, Thiesing, Ehlermann (Hrsg.): Kommentar zum EU/EG-Vertrag, Bd. 1, 5. Aufl., Baden-Baden 1997.