

Der gemeinsame Verkehrsmarkt nimmt Gestalt an

VON JÜRGEN ERDMENGER, BRÜSSEL

1. Die neue Lage

Das gestellte Thema deutet an, daß sich für die europäischen Verkehrsmärkte in jüngster Vergangenheit eine neue Lage mit großen Entwicklungsmöglichkeiten eingestellt hat. Diese veränderte Situation hat ihre Ursachen in wesentlichen Impulsen für und weitreichenden Entscheidungen in der Fortentwicklung der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik.

Den Anstoß für die neuen Aktivitäten in der gemeinsamen Verkehrspolitik gab der Europäische Gerichtshof mit seinem Urteil vom 22. Mai 1985 in der Rechtssache 13/83 zum Thema „Dienstleistungsfreiheit“. Dieses Urteil löste verkehrspolitische Beschlüsse des Europäischen Rates, also der Regierungschefs der Mitgliedstaaten sowie des EG-Ministerrates (Verkehr) aus. Die europäische Verkehrspolitik ist hierdurch wieder in Bewegung gekommen.

So faßte der Europäische Rat der Regierungschefs am 30. Juni 1985 die weitreichenden Mailänder Beschlüsse, nach denen auch auf dem Gebiet des Verkehrs die Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes durch die Schaffung eines freien Marktes für den Güterverkehr bis 1992 herbeigeführt werden soll. Der Ministerrat (Verkehr) legte daran anschließend in seinen Leitlinien vom 14. November 1985 fest, die mengenmäßigen Beschränkungen an den Güterverkehrsmärkten bis 1992 aufzuheben und zugleich die noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen – vor allem im fiskalischen Bereich – zu beseitigen. Diese Beschlüsse werden die Ausgangslagen der Unternehmen im Wettbewerb auf den europäischen Verkehrsmärkten verändern. Die so skizzierte neue Lage stellt an Wissenschaft und Politik gleichermaßen Fragen, deren dringlichen Erörterung Symposien wie das Kölner Verkehrsforum dienen.

Die Diskussion über die zukünftige Gestaltung europäischer Verkehrsmärkte wird in Deutschland deshalb so intensiv geführt, weil sich die verkehrspolitischen Entwicklungen auf europäischer Ebene nachhaltig auf die deutsche Verkehrspolitik und die gute alte deutsche kontrollierte Wettbewerbsordnung auswirken. Sie werden sie verändern und möglicherweise sogar ganz in Frage stellen.

Werden die Entwicklungslinien der gemeinsamen Verkehrspolitik nachgezeichnet, so zeigt sich, daß diese nunmehr in eine intensive Phase eingetreten ist, wie sie zuvor noch nicht da war. Denn bislang wurde lediglich an vereinzelten, mehr oder weniger kleinen Schritten herumgebastelt, ohne daß der Ministerrat ein klares Ziel für die gemeinsame Verkehrspolitik beschlossen und vorgegeben hätte. Zwar hat die Kommission der Europäischen Gemeinschaften seit Jahren versucht, auch längerfristige Zielsetzungen durchzusetzen. Auch das Europäische Parlament hat hierzu beigetragen. Aber der Ministerrat verhielt sich bei der Festlegung längerfristiger Zielsetzungen bislang eher zögerlich. Doch nun hat der Rat der Verkehrsminister mit den Beschlüssen vom November vergangenen und vom Juni diesen Jahres zum ersten Male selbst das strategische

Anschrift des Verfassers:

Dr. Jürgen Erdmenger
Direktor in der Generaldirektion Verkehr
der EG-Kommission
Rue de la Loi 200
B-1049 Brüssel

Ziel und die notwendigen Schritte festgelegt, mit denen bis 1992 der freie europäische Verkehrsmarkt verwirklicht werden soll. Auftrieb und die notwendige Durchsetzungskraft erhielten die Verkehrsminister dabei durch die zuvor vom Europäischen Rat gefaßten Mailänder Beschlüsse, die diese ordnungspolitische Zielvorgabe im Verkehrsbereich in die gesamte europäische Integrationsstrategie zur Vollendung des Binnenmarktes der Gemeinschaft bis 1992 einbinden. Die Auseinandersetzung um den freien Verkehrsmarkt kann deshalb nicht isoliert geführt werden, sondern sie muß vielmehr in den breiteren Diskussionsrahmen um das gesamte Zielbündel, das zur Vollendung des gemeinsamen Binnenmarktes angestrebt wird, eingebettet sein. Denn es geht im Kern darum, daß bis 1992 im Zuge der Vollendung des europäischen Binnenmarktes auch der europäische Verkehrsmarkt verwirklicht werden soll.

Mit dieser Aufgabenstellung wird in erheblichem Umfang die ursprüngliche Zielsetzung des EWG-Vertrages in der Verkehrspolitik wieder aufgegriffen. Die Väter des EWG-Vertrages hatten durchaus die Aufgabe gesehen, zur Integration des Verkehrswesens die hoheitlich gestalteten nationalen Verkehrsordnungen miteinander in Einklang zu bringen. Sie sahen, daß es dazu der Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik der Mitgliedstaaten bedarf. Diese ist in Art. 74 des Vertrages ausdrücklich vorgesehen. Jetzt ist erstmalig festgelegt, was bis 1992 erreicht sein soll, und es gilt nun, die sechs Jahre der Übergangszeit bis dahin sinnvoll zu nutzen. Hierzu ist es bedeutungsvoll, sich Klarheit über die einzelnen verkehrspolitischen Zielsetzungen zu verschaffen. Denn schließlich leiten sich aus der für 1992 angestrebten Zielordnung die konkreten, auf dem vor uns liegenden Weg durch die Übergangsphase zu ergreifenden Politikschriffe und Einzelmaßnahmen ab. Darüber hinaus ist dann im folgenden darzustellen, was die anhand der langfristigen Zielvorgabe festgemachte neue Lage für die drei Binnenverkehrsträger Eisenbahn, Binnenschifffahrt und den Straßenverkehr bedeutet und wie sie sich auf die deutschen Verhältnisse auswirkt.

2. Die Zielsetzungen

Ein Grundpfeiler der europäischen Wirtschaftsintegration ist die Dienstleistungsfreiheit. Als erstes ist hier deshalb die Zielsetzung „Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit“ anzusprechen und zu konkretisieren. Diese bildet den Kernpunkt und war der Stein des Anstoßes; denn der Europäische Gerichtshof hat in seinem Urteil vom 22. Mai 1985 gerade die Tatsache gerügt, daß diese Dienstleistungsfreiheit, obwohl sie im EWG-Vertrag als ein auch in der gemeinsamen Verkehrspolitik zu verwirklichendes Ziel ausdrücklich vorgeschrieben ist, bislang im Verkehrssektor eben noch nicht verwirklicht worden ist. Der EuGH hat dem Ministerrat vorgeworfen, er habe die bis zum 1. Januar 1970 vorgesehene Übergangszeit untätig verstreichen lassen. Was unter Dienstleistungsfreiheit im einzelnen zu verstehen ist, wurde im Anschluß an dieses Urteil des Europäischen Gerichtshofes häufig diskutiert und braucht daher an dieser Stelle nicht noch einmal ausführlich auseinandergesetzt zu werden. Vielmehr genügt der Hinweis, daß Dienstleistungsfreiheit im Kern die Gleichbehandlung von Gebietsansässigen und Nichtgebietsansässigen in einem Mitgliedstaat der Gemeinschaft bedeutet. Sie verlangt letztlich die Gleichbehandlung aller Marktteilnehmer im gemeinsamen Markt. Eindeutig im Widerspruch zu dieser Dienstleistungsfreiheit und damit zum herrschenden EG-Recht stehen die bilateralen Kontingente, die den grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten regeln. Dies hat der Europäische Gerichtshof in seinem Urteil klar ausgesprochen. Das Urteil hat somit gesetzgeberisches Handeln notwendig gemacht. Der Ministerrat war gezwungen, verkehrspolitische Überlegungen dahingehend anzustellen, wie unter dem Gesichtspunkt der Europäischen Wirtschaftsintegration der genannte Gleichbehandlungsgrundsatz in der Verkehrsmarktordnung zu ver-

wirklichen ist. Immerhin hat es nach dem EuGH-Urteil lediglich bis zum November 1985 gedauert, bis die Verkehrsminister aus dem Urteil die entsprechenden Konsequenzen gezogen haben. Dies ist für Kenner der Brüsseler Verhältnisse eine eher kurze Zeitspanne.

Die Ratsentscheidung vom November hat aber nicht nur eine rechtliche, sondern auch eine weitergehende politische Dimension. Denn die Entscheidung, bis 1992 einen freien Markt im Straßengüterverkehr ohne mengenmäßige Beschränkungen herzustellen, stellt eine politische Willensbekundung dar, die über die Durchsetzung des rechtlichen Prinzips der Gleichbehandlung hinausgeht. Die rechtliche Dimension „Gleichstellung“ und die politische Dimension „ohne mengenmäßige Beschränkung“ müssen in der weiterführenden Diskussion sorgfältig auseinandergelassen werden. Die Verkehrsminister haben es für das Zweckmäßigste gehalten, die Gleichbehandlung durch die Beseitigung aller mengenmäßigen Beschränkungen herzustellen.

Die gefaßten Beschlüsse der EG-Verkehrsminister vom 14. November 1985 und vom 30. Juni 1986 befassen sich in erster Linie mit den Konsequenzen des Gerichtsurteils für den Güterkraftverkehr, was im wesentlichen auf dessen herausragende Bedeutung an den innereuropäischen Güterverkehrsmärkten zurückzuführen ist. Die Kohärenz der Verkehrspolitik im gemeinsamen Markt, die bei der Herstellung eines effizienten gemeinsamen Verkehrssystems zu beachten ist, darf durch eine zu enge, nur auf den Straßengüterverkehr gerichtete Diskussion jedoch nicht aus dem Auge verloren werden. Daher sollte nicht übersehen werden, daß die Dienstleistungsfreiheit auch für die Binnenschifffahrt und die Personenbeförderung auf der Straße gilt. Zusätzlich müssen die Auswirkungen der Herstellung der Dienstleistungsfreiheit auf die Marktposition der Eisenbahn beachtet werden. Es ist jedoch verständlich, daß sich die Verkehrsminister vorrangig nur mit dem Güterkraftverkehr befaßt haben, da dieser der Hauptträger des Wachstums des innergemeinschaftlichen Güterverkehrs ist. Bei den grenzüberschreitenden Verkehren zwischen den Mitgliedstaaten der EG der Zehn war die Binnenschifffahrt bis zum Beginn der achtziger Jahre dem Aufkommen nach bedeutendster Verkehrsträger. Das hat sich inzwischen geändert. Denn von den rund 500 Mio. t Güter, die 1985 zwischen den zehn EG-Mitgliedstaaten – ausgenommen sind hier die Neumitglieder Spanien und Portugal – über Grenzen transportiert wurden, sind rund 45 % auf der Straße, 40 % auf Binnenwasserstraßen und 15 % auf der Schiene befördert worden. Da die Binnenschifffahrt im wesentlichen Massengüter und neuerdings auch Container auf dem Rhein und den Rhein Nebenflüssen befördert und insoweit dem Sonderregime der Mannheimer Akte unterliegt, konzentriert sich naturgemäß die europäische verkehrspolitische Diskussion auf die Frage des Wettbewerbsverhältnisses Schiene/Straße und insoweit auch besonders auf die Marktorganisation für den Straßengüterverkehr.

Mit dieser speziellen Frage befaßt sich der Ratsbeschuß vom 30. Juni 1986, auf den nun näher eingegangen wird. Das Oberziel dieses Beschlusses vom 30. Juni 1986 lautet: „Bis spätestens 1992 ist im Bereich des innergemeinschaftlichen Güterkraftverkehrs ein freier Markt ohne mengenmäßige Beschränkung zu verwirklichen“. Hieraus leiten sich nun Aussagen, zum einen bezüglich der Übergangszeit und zum anderen für die endgültige Marktorganisation, deren Grundzüge der Rat durch die Beschlüsse bereits skizziert hat, ab. Seine Aussagen beziehen sich hier insbesondere auf das System gemeinschaftlicher Genehmigungen für den Güterkraftverkehr, die Überwachung der Einhaltung des bestehenden Gemeinschaftsrechts im Bereich der Verkehrssicherheit und der Sozialvorschriften sowie auf die Einführung von Gemeinschaftsmaßnahmen, mit denen gravierenden Störungen des Marktes begegnet werden soll; es handelt sich also um eine Art Krisenmanagement. Für die Übergangszeit besteht der Hauptpunkt darin, daß das Gemeinschaftskontingente von Jahr zu Jahr erheblich ausgeweitet und die bilateralen Kontingente entsprechend angepaßt werden. Zudem sollen für den späteren freien Marktzugang

die subjektiven Zulassungsbedingungen weiterentwickelt werden. Außerdem sind in der Übergangszeit noch bestehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Dabei sind in erster Linie die steuerlichen Belastungen zu harmonisieren. Sowie zunächst zum Straßengüterverkehr.

Das EuGH-Urteil selbst und seine Auswirkungen reichen aber weiter. Es ist auch auf den Straßenpersonenverkehr und die Binnenschifffahrt anzuwenden. Das Prinzip der Dienstleistungsfreiheit gilt auch für diese Verkehrsträger, da sie mit eigenen Verkehrsmitteln die innereuropäischen Grenzen überschreiten. Das mag zwar für die Eisenbahn anders aussehen. Aber auch diese ist in das gemeinsame Verkehrssystem eingebunden. Insofern haben die Verkehrsminister am 14. November 1985 etwas durchaus Richtiges getan, indem sie neben dem Beschluß zum Güterkraftverkehr auch den sogenannten „Masterplan“ verabschiedet haben, der oft unerwähnt bleibt. Dieser enthält unter anderem auch Hinweise darauf, was zu einer Verbesserung der Bilanzlage der Eisenbahn getan werden kann.

Für die Definition der Ziele der gemeinsamen Verkehrspolitik darf man nicht bei den Ratsbeschlüssen vom 14. November 1985 und vom 30. Juni 1986 stehen bleiben. Vor allem auch im Hinblick auf Eisenbahnen und Binnenschifffahrt ergeben sich die Ziele unmittelbar aus dem Vertrag, aus dem bestehenden weiteren Gemeinschaftsrecht und auch aus der grundsätzlichen Überlegung, ein kohärentes Gesamtverkehrssystem für die Gemeinschaft zu schaffen. Die Kommission und das Europäische Parlament sowie auch der Rat selbst haben dazu wiederholt Beschlüsse gefaßt, zu denen auch der oben erwähnte Masterplan gehört, der wichtige Punkte enthält. Im Bereich der Infrastrukturpolitik wird darin die Planung und Finanzierung des Ausbaus der großen europäischen Verkehrsachsen als eine Aufgabe der Gemeinschaft angesprochen. Daß auch der Ministerrat die Bedeutung der Kohärenz des Verkehrssystems der Gemeinschaft nicht verkennt, zeigt sich in der Einbeziehung von See- und Luftverkehr in den Masterplan. Die jüngsten Arbeiten und Diskussionen in Brüssel zum Bereich des Seeverkehrs zeigen, daß hier ebenfalls Schwerpunkte der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik liegen. Ein Blick auf die Zahlen zeigt, daß dies mit Recht so ist, denn im Seeverkehr wurden im vergangenen Jahr innerhalb der Zehnergemeinschaft mit rund 220 Mio. t halb so viel wie von den drei Binnenverkehrsträgern transportiert. Somit ist eigentlich auch die Seeschifffahrt den Binnenverkehrsträgern der Gemeinschaft der jetzt zwölf Mitgliedstaaten zuzurechnen. Was den Personenverkehr anbelangt, so richtet sich der Blick gewohnterweise auf die Eisenbahn, deren Verkehrsleistung bei rund 200 Mrd. Personenkilometer liegt. Aber auch der innergemeinschaftliche Luftverkehr leistet rund 140 Mrd. Personenkilometer pro Jahr. Immer deutlicher wird darüber hinaus die steigende Bedeutung der Busverkehre, der Autobuslinienverkehre und vor allem der Touristenverkehre. Unser Statistikmaterial sagt, daß der internationale Omnibusverkehr im grenzüberschreitenden Verkehr inzwischen ungefähr so viele Personen befördert wie die Eisenbahn. Die Zahlen und Größenordnungen sind deshalb noch einmal in Erinnerung zu rufen, um den Eindruck zu vermeiden, daß gemeinsame Verkehrspolitik erschöpfend behandelt sei, wenn nur über den Güterkraftverkehr gesprochen wird.

Aus den Beschlüssen der Jahre 1985 und 1986 der Regierungschefs und der Verkehrsminister kann man entnehmen, daß die inhaltliche Ausgestaltung der gemeinsamen Verkehrspolitik in starkem Maße marktwirtschaftlichen Prinzipien folgen soll. Wiederholt ist in diesen Beschlüssen von einem freien Verkehrsmarkt die Rede. In dessen Rahmen läßt sich auch der freie Dienstleistungssektor am leichtesten verwirklichen. Das schließt allerdings keineswegs aus, daß öffentliche Belange wie Verkehrssicherheit, Umweltschutz, Energieeinsparung, Regionalentwicklung und ähnliches ebenfalls zu den Zielen der gemeinsamen Verkehrspolitik gehören, genauso wie sie

in die verkehrspolitischen Zielbündel in der Bundesrepublik Deutschland und den anderen Mitgliedsländern eingebunden sind. So ist 1986 zum Beispiel von den europäischen Verkehrsministern zum europäischen Jahr der Verkehrssicherheit ausgerufen worden. Embleme, die hier und da verteilt worden sind, sowie Veranstaltungen zur gemeinsamen Förderung der Straßenverkehrssicherheit, mögen dies verdeutlicht haben. Dies sei aber nur am Rande erwähnt.

Interessanter ist hier die Frage, inwieweit eigentlich die öffentliche Hand zukünftig bei der Ordnung des Marktes selbst engagiert sein soll. Dies ist natürlich zugleich die Frage, die verkehrspolitisch alle Gemüter am meisten bewegt. Die von Rat und Regierungschefs gefaßten Beschlüsse stellen klar, daß die gemeinsame Verkehrspolitik eine marktwirtschaftliche Ausprägung hat. Dennoch sind auch hoheitliche Eingriffe in das Marktgeschehen bei der Preisgestaltung und dem Kapazitätsangebot nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Denn der Rat hat eine Art Krisenmechanismus für den Güterverkehrsmarkt und in diesem Rahmen ein gemeinsames Marktbeobachtungssystem vorgesehen. Wie dies im einzelnen aussehen soll, wird zur Zeit noch diskutiert. Auch die Überlegungen zur Luftverkehrspolitik etwa gehen keineswegs in Richtung einer völligen Deregulierung. Zudem müssen im Interesse der Kohärenz des europäischen Verkehrssystems strukturpolitische Maßnahmen wie die Förderung der Kooperation zwischen Verkehrsunternehmen und Verkehrsträgern zum Schutze mittelständischer Unternehmen und zum Ausbau des kombinierten Verkehrs Berücksichtigung finden.

Schließlich bleibt noch zu erwähnen, daß die Planung und Finanzierung der großen Verkehrsachsen in der Gemeinschaft das zweite Bein der gemeinsamen Verkehrspolitik sein sollten. In diesem Feld sind die Dinge noch nicht so weit vorangebracht worden wie jetzt bei der Marktordnung. Ungelöst ist hier vor allem noch die Frage, inwieweit über die Koordination der nationalen Planungen hinaus auch gemeinschaftliche Finanzierungsinstrumente eingerichtet werden können. Am Rande sei vermerkt, daß solche Überlegungen nicht gerade auf die Gegenliebe des deutschen Finanzministers stoßen. Die folgenden Ausführungen sollen sich aber auf die künftige Gestaltung des gemeinsamen Verkehrsmarktes konzentrieren.

3. Die künftige Gestalt des gemeinsamen Verkehrsmarktes

Die Vollendung des Binnenverkehrsmarktes der EG bis 1992 muß auf dem schon bestehenden, bereits früher geschaffenen Gemeinschaftsrecht aufbauen. Denn die 28 Jahre europäischer Arbeit sind an der gemeinsamen Verkehrspolitik nicht völlig spurlos vorbeigegangen. In den Amtsblättern der Gemeinschaft finden sich mittlerweile sechzig bis siebenzig Verordnungen, Richtlinien und Entscheidungen der Europäischen Institutionen, die schon heute das Bild des Gemeinsamen Verkehrsmarktes mitprägen und zu einer Koordination der Infrastrukturinvestitionen beitragen. Erinnert sei etwa an die Richtlinien, die die subjektiven Zulassungsbedingungen für Unternehmer des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße regeln. Die objektiven Zulassungsbedingungen für den Straßenverkehr sind ebenfalls bereits Gegenstand des Gemeinschaftsrechts, soweit z. B. einzelne Beförderungen von der Genehmigung und Kontingentierung ausgenommen sind oder der grenzüberschreitende Bus-, Linien- und Gelegenheitsverkehr erleichtert wird. Nicht zu vergessen ist, daß seit Jahren ein – allerdings noch kleines – Gemeinschaftskontingent von Genehmigungen zum internationalen Güterkraftverkehr zwischen den Mitgliedstaaten eingeführt ist.

An dieser Stelle ist auch auf Maßnahmen, die auf eine Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen zielen, hinzuweisen. So ist erst kürzlich, am 30. Juni dieses Jahres, der letzte Teilbeschluß zur Festsetzung der Maße und Gewichte der Nutzfahrzeuge gefallen. Dies war ja bislang

das Negativbeispiel, mit dem die mangelhafte Entschließungskraft in der gemeinsamen Verkehrspolitik belegt werden konnte. Denn über die Maße und Gewichte der Nutzfahrzeuge wurde auf EG-Ebene bereits seit 1963 geredet und verhandelt. Seit 1. Juli 1986 beträgt das Gesamtgewicht des europäischen Lkw 40 Tonnen, dies ist nunmehr geltendes Recht. Ende 1992 wird auch die Regelung der Höchstlast für die Lenkachse, nämlich 11 1/2 Tonnen, in Kraft treten.

Auch die Preisgestaltung im innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Güterkraftverkehr beruht auf Gemeinschaftsrecht. Darüber hinaus sind die gemeinsamen Sozialvorschriften im Straßenverkehr bedeutsam, deren geänderte Fassung vor kurzem in Kraft getreten ist. Auf dem Gebiet der Eisenbahnpolitik und -sanierung liegen ebenfalls mehrere Verordnungen und Entscheidungen vor. Neben kartellrechtlichen und beihilferechtlichen Bestimmungen seien noch diejenigen Bestandteile des Gemeinschaftsrechts genannt, die der Förderung des kombinierten Verkehrs dienen. Alle diese bereits geschaffenen Rechtsvorschriften sind hier aufgeführt worden, um noch einmal deutlich zu machen, daß es ein Gemeinschaftsrecht bereits gibt, und daß die europäische Verkehrspolitik tatsächlich in eine Endphase eingetreten ist, in der die Fassung einiger letzter noch notwendiger Beschlüsse die Vollendung des gemeinsamen Verkehrsmarktes herbeiführt. Hieraus ergeben sich für die verkehrspolitische Arbeit auf europäischer Ebene in den kommenden Jahren bis 1992 insbesondere die folgenden Schwerpunkte.

a) Da ist zunächst die Frage nach der Regelung des Zugangs zum gemeinschaftlichen Güterkraftverkehrsmarkt in der Endphase. In der Europäischen Akte, dem Vertrag zur Änderung des EWG-Vertrages, ist der Stichtag für den Beginn dieser Phase auf den 1. 1. 1993 festgelegt worden, das Datum, auf das wir hinarbeiten. Wenn die objektiven Zulassungsbeschränkungen entfallen, müssen die subjektiven Zulassungsbedingungen, insbesondere bezüglich der Ausbildung und Berufserfahrung der Unternehmer sowie ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit hinreichend gewährleistet sein. Zudem haben die Verkehrsminister vorgesehen, eine Art Krisenmanagement einzuführen. Wie dieses im einzelnen ausgestaltet sein soll, hat die Kommission kürzlich in ihren Vorschlägen niedergelegt. Dieses Krisenmanagement muß ein System zur Marktbeobachtung enthalten; dazu gibt es erste Entscheidungen des Rates. Wir haben ein solches System rudimentär bereits eingeführt. Dabei werden Preis- und Kapazitätsentwicklungen sowie das Verhältnis von Angebot und Nachfrage beobachtet. Sollten übermäßige Diskrepanzen zwischen Angebot und Nachfrage festzustellen sein, so kann dann gezielt in die Preis- bzw. Kapazitätsgestaltung eingegriffen werden. Da ein System von Gemeinschaftsgenehmigungen besteht, können diese im Krisenfall zeitweise durch die Nichterteilung neuer oder den Einzug alter Genehmigungen zahlenmäßig begrenzt werden. Ab dem 1. 1. 1993 soll auch die Verwaltungspraxis bei der Überwachung von gemeinsamen Rechtsvorschriften bezüglich der Verkehrssicherheit und der Sozialvorschriften in den einzelnen Mitgliedstaaten gleichwertiger ausgestaltet sein als bisher. Darüber hinaus sei darauf hingewiesen, daß der gemeinsame Binnenmarkt selbstverständlich auch einen Abbau der Grenzkontrollen erfordert.

b) Was die Gestaltung der einzelnen Phasen während der Übergangszeit angeht, so hat der Rat am 30. Juni 1986 beschlossen, das bestehende Gemeinschaftskontingent ab 1987 um jährlich 40 % kumulativ aufzustocken. Gleichzeitig müssen die bilateralen Kontingente den Bedürfnissen des Handelsverkehrs angepaßt werden. Nach Berechnungen der Kommission führt die jährliche vierzigprozentige Kontingentaufstockung dazu, daß 1992 60 % des noch reglementierten Marktes durch Gemeinschaftsgenehmigungen abgedeckt werden. Das impliziert, daß der letzte Schritt, in dem die objektiven Marktzugangsbeschränkungen ganz aufgehoben werden, nicht mehr sehr groß ist, somit eine sinnvolle schrittweise Übergangslösung gefunden wurde. Die bila-

teralen Kontingente werden gleichzeitig in ihrer Bedeutung zurückgehen und endlich obsolet sein.

c) Als nächstes ist das Thema anzusprechen, das in der deutschen verkehrspolitischen Diskussion eine bedeutende Rolle spielt: die Beseitigung der Wettbewerbsverzerrungen im Straßengüterverkehr. Dies ist wohl der Kernpunkt der augenblicklichen Diskussion, was sich auch in den Themen der weiteren Vorträge niederschlägt. Die Beschlüsse des Rates sehen vor, die noch bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen. Nun ist aber im einzelnen zu analysieren, wo denn tatsächlich noch Wettbewerbsverzerrungen bestehen. Da können die Maße und Gewichte sowie die Sozialvorschriften, die oben schon angesprochen wurden, als erledigt abgehakt werden. Bei deren konkreter Anwendung gibt es sicherlich noch viel zu tun, aber die erforderlichen Rechtsvorschriften hat die Gemeinschaft erlassen. Der Bereich, in dem noch erheblicher Nachholbedarf besteht, ist die Harmonisierung der fiskalischen Belastungen der Güterkraftverkehrsunternehmen. Konkret sind hier die Kraftfahrzeugsteuer, die Mineralölsteuer und Autobahngebühren anzusprechen. Diese werden auch in den Ratsbeschlüssen genannt; aus dem Beschluß vom 30. Juni 1986 leitet sich der Auftrag an die Kommission ab, bis zum Ende des Jahres 1986 hierzu eine Studie zu erstellen. Die bereits seit 1967 vorliegenden einschlägigen Kommissionsvorschläge müssen darin überarbeitet und erneuert werden. Dies kann natürlich keine theoretische Arbeit sein. Vielmehr muß dies eine politisch ausgerichtete Studie sein, die Anregungen gibt und Vorschläge dazu macht, was zur Harmonisierung in diesem Bereich zu tun ist. Diese wird, soviel kann hier bereits gesagt werden, an dem Ziel ausgerichtet sein, die Doppelbesteuerung bei einzelnen Unternehmen des Güterkraftverkehrs aus den Mitgliedstaaten zu beseitigen. Daneben wird aber auch das Ziel, das Wettbewerbsverhältnis zwischen Schiene und Straße ausgewogen zu gestalten, im Auge behalten. Denn wenn die Kraftfahrzeugsteuern eine Änderung erfahren, so beeinflusst dies auch das intermodale Wettbewerbsverhältnis zwischen Schiene und Straße. Übrigens denkt man bei der Kommission daran, eine Art europäischen Mittelsatz bei der Kraftfahrzeugsteuer zu finden und durchzusetzen. Dies wird allerdings ein schwieriges Unterfangen sein, da Länder wie die Bundesrepublik Deutschland und Großbritannien dann ihre Kraftfahrzeugsteuer senken müssen. Das wird weder die Finanzminister noch die Eisenbahnen begeistern. Auf der anderen Seite liegen die Kraftfahrzeugsteuersätze in Ländern wie Frankreich und Italien erheblich unter dem europäischen Mittelsatz. Der ursprüngliche Kommissionsvorschlag zur Harmonisierung der Steuern von 1967 ist vom Rat übrigens deshalb bis heute nicht angenommen worden, weil die italienische Regierung immer wieder von ihrem Vetorecht Gebrauch macht, um ihren mittelständischen Unternehmen keine höhere Kraftfahrzeugsteuer auferlegen zu müssen. Denn dies dürfte in Italien zu erheblichen politischen Problemen führen.

d) Das nächste Thema, das behandelt werden muß, ist die Frage der Kabotage sowohl beim Straßenverkehr wie bei der Binnenschifffahrt. Kommissionsvorschläge liegen dazu vor. Dies ist ein Thema, welches sehr eng mit der Neuordnung des Seehafenhinterlandsverkehrs zusammenhängt. Es ist so, daß nach dem Gerichtshofurteil die Zulassung der Kabotage nicht unbedingt bedeutet, daß auch die nationalen Kontingentierungen aufgegeben werden müssen, sondern es ist eine Lösung zu finden, nach der Ausländer mit Inländern gleich behandelt werden und Ausländer an der Kabotage teilnehmen können, ohne daß die nationale Verkehrsordnung unbedingt aus den Angeln gehoben werden müßte. Aber das zeigt auch, daß die europäische Verkehrspolitik derzeit nicht alles regeln kann; auch auf nationaler Politikebene ist zur Verbesserung der Situation z. B. der deutschen Seehäfen durchaus noch etwas zu tun. Das Thema Seehafenhinterlandverkehr, blaue Grenze gleich grüne Grenze, ist in der europäischen Politik noch nicht ausdiskutiert.

e) Auch im Bereich der Personenbeförderung mit Reisebussen muß das EuGH-Urteil umgesetzt werden. Das gilt für die grenzüberschreitenden Verkehre ebenso wie für die Zulassung zur Kabotage. Das bestehende Gemeinschaftsrecht ist diesbezüglich zu ändern und zu ergänzen. Die hierfür erarbeiteten Kommissionsvorschläge werden in Kürze vorgelegt.

f) Ein weiterer wichtiger Punkt ist die zukünftige Stellung der Eisenbahnen, denn die Neuordnung des Güterkraftverkehrsmarktes erfordert auch einen Neuansatz in der gemeinsamen Eisenbahnpolitik. Hier kann nur an die Verkehrspolitiker appelliert werden, den Kommissionsvorschlag zur Trennung von Schiene und Straße enthält, die während der Übergangszeit aufgegriffen und durchgesetzt werden müssen. Die Gleichstellung der Schiene wird danach durch eine Trennung von Fahrweg und Betrieb bewerkstelligt, wobei der Staat die Verantwortung für den Fahrweg übernimmt und die Eisenbahn eine Wegeabgabe zu entrichten hat. Zum Thema Wegekostenanlastung sei generell noch bemerkt, daß bei deren Ausgestaltung auch darauf zu achten ist, daß ein hinreichend hohes Mittelaufkommen für die Infrastrukturerstellung erzielt wird.

g) Immer noch ungelöst – und da muß sich die Gemeinschaft an die Brust klopfen – ist das Problem des Transitverkehrs durch Drittländer, insbesondere die Alpenländer Österreich und die Schweiz. Zu Recht hat daher der Rat die Kommission am 30. Juni 1986 mit Blick auf die Verwirklichung des Binnenmarktes aufgefordert, dieses Problem zu prüfen, denn die Gemeinschaft hat ihren Beitrag zu dessen Lösung bisher nicht geleistet. Der Zusammenhang zwischen diesem Problem und den Harmonisierungsbestrebungen bei den fiskalischen Belastungen darf dabei nicht aus den Augen verloren werden.

h) Wie der kombinierte Verkehr insbesondere nach der Übergangsphase weiter gefördert werden kann, muß ebenfalls neu überdacht werden. Bisher wurden die Anreize für den kombinierten Verkehr dadurch gegeben, daß den Güterkraftverkehrsunternehmen Freistellungen von der Genehmigungspflicht und Kontingentierung gewährt wurden. Dies wird freilich nicht mehr gehen, wenn nach 1992 die Kontingentierung aufgehoben ist.

i) Im infrastrukturpolitischen Bereich soll ein mittelfristig ausgelegtes Programm zur Ausgestaltung der großen Verkehrsachsen von gemeinsamen Interesse entwickelt werden, um der im Masterplan niedergelegten Zielsetzung Rechnung zu tragen. Die Kommission hat den Entwurf eines solchen mittelfristigen Programms dem Rat unlängst vorgelegt. Darin werden die großen Achsen aufgezeigt, deren Ausbau im gemeinschaftlichen Interesse liegt.

j) Die Neuordnung des Preis- und Tarifrechts ist nicht zu vergessen. Es ist bekannt, daß die bestehende Tarifverordnung der Gemeinschaft für den Güterkraftverkehr 1988 ausläuft. Bis dahin ist etwas Neues zu schaffen, das in Einklang steht mit einem Markt, an dem es keine mengenmäßigen Beschränkungen im Güterkraftverkehr mehr gibt. Nach den Erkenntnissen der Verkehrswissenschaft, die heute hierher eingeladen hat, lassen sich Krisen im Markt nur dann richtig vermeiden, wenn bei sich frei bildenden Kapazitäten auch die Preise freigegeben werden. Der Wegfall von mengenmäßigen Beschränkungen im Güterkraftverkehr muß demnach notwendigerweise von einer Lockerung der hoheitlichen Tarifgestaltung begleitet sein, um einen funktionsfähigen Wettbewerb am gemeinsamen Verkehrsmarkt zu ermöglichen. Denn Preis- und Mengengestaltung stehen in interdependenter Beziehung, verhalten sich wie kommunizierende Röhren. Deshalb kann man nicht mengenmäßige Beschränkungen im Güterkraftverkehr beseitigen und gleichzeitig die Preise festsetzen. Somit erscheint es günstig, daß die bestehende Ratsverordnung über die Bildung der Beförderungsentgelte im Güterkraftverkehr ohnehin Ende 1988 ausläuft. Dies ermöglicht einen neuen Ansatz.

k) Überblickt man die geschilderten Aktionsbereiche, so wird deutlich, daß auf lange Sicht die bestehende Unterteilung zwischen grenzüberschreitendem Verkehr und nationalem Verkehr im gemeinsamen Binnenverkehrsmarkt nicht in der gegenwärtigen Form aufrecht erhalten werden kann. Ein freieres Regime für den Zugang zum Markt und für die Preisgestaltung im grenzüberschreitenden Verkehr muß, verstärkt durch die Einführung der Dienstleistungsfreiheit für die Kabotage, Rückwirkungen auf die nationalen Verkehrsordnungen haben. Insbesondere in Deutschland erscheint es angezeigt, sich auch auf diese Entwicklungen rechtzeitig einzustellen. An der kontrollierten Wettbewerbsordnung in der gegenwärtigen Form wird man in Deutschland kaum festhalten können. Wenn im grenzüberschreitenden Verkehr Preis- und Kapazitätsgestaltung freigegeben sind, kann in Deutschland nicht an Festpreisen und einer strengen Kontingentierung festgehalten werden. Damit sind wir bei dem Aufruf, den *Dr. Volmer* schon an uns gerichtet hat. Denken wir zweckmäßigerweise darüber nach, wie die nächsten sechs Jahre sinnvoll auch für die Gestaltung der nationalen deutschen Verkehrspolitik genutzt werden können.

4. Ausblick

Abschließend seien die Chancen für die Realisierung des gemeinsamen Verkehrsmarktes noch einmal erwähnt:

Verschiedene Faktoren deuten darauf hin, daß nach den vielen Jahren einer nur zögerlichen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik die Dynamik zu deren Verwirklichung heute größer ist. Dies ergibt sich einmal aus der generellen Entwicklung zur Vollendung des europäischen Binnenmarktes, die auch in der einheitlichen europäischen Akte ihren Niederschlag gefunden hat. Die Entscheidungsmechanismen innerhalb der Gemeinschaft werden vereinfacht und verbessert. Handlungszwang ergibt sich darüber hinaus aus dem EuGH-Urteil vom Mai 1985: wenn der Ministerrat nicht handelt, ist nicht ausgeschlossen, daß insbesondere das Prinzip des freien Dienstleistungsverkehrs, also die Nichtdiskriminierung beim Zugang zum Markt, als unmittelbares Gemeinschaftsrecht zur Anwendung kommt. Schließlich streben auch die verschiedenen nationalen und wirtschaftlichen Interessen innerhalb der Gemeinschaft nunmehr zu einer Lösung der verschiedenen Verkehrsprobleme in Europa.

Der große gemeinsame Markt bietet allen Beteiligten erhebliche Chancen und manches deutet darauf hin, daß dies mehr und mehr auch von den deutschen Verkehrsunternehmen erkannt wird. Das Festhalten an überkommenen Marktordnungen – so hilfreich sie einmal gewesen sein mögen – würde sich heute als ein Schwimmen gegen den Strom darstellen. Sinnvoller erscheint es, an der Gestaltung der neuen europäischen Lösungen aktiv mitzuwirken.

Das deutsche Interesse in der Gemeinsamen Verkehrspolitik

VON HEINZ SANDHÄGER, BONN

Die Diskussion in der Bundesrepublik um die europäische Verkehrspolitik ist seit dem Urteil des Europäischen Gerichtshofes intensiv, hart und kritisch. Es gibt kaum eine verkehrspolitische Veranstaltung, auf der dieses Thema nicht eine bedeutende Rolle spielt. Das war in früheren Zeiten sicherlich anders. *Erdmenger*¹⁾ verweist auf längere Phasen des Stillstandes der europäischen Verkehrspolitik. Dabei gibt es durchaus einen gemeinsamen Nenner in dieser kontrovers und intensiv geführten Diskussion. Das ist das „Ja“ zu Europa. Ich kenne niemanden, der den Weg nach Europa, zu einer Integration des europäischen Marktes, insgesamt wie auch des Verkehrsmarktes, nicht beschreiten will. In der Diskussion geht es vor allem um die Markierungen dieses Weges.

Das „Ja“ zu Europa ist durchaus nicht emotional. Es wird nicht von einer Europaeuphorie getragen, sondern hat einen handfesten ökonomischen Hintergrund; dies sollte man deutlich hervorheben. Tabelle 1 zeigt dies sehr eindrucksvoll. Man sieht am Beispiel der deutschen Ein- und Ausfuhr, daß der Außenhandel mit den EG-Ländern (dargestellt als Index auf der Basis 1960) die treibende Kraft, der Hauptwachstumsfaktor, für den gesamten Außenhandel der Bundesrepublik gewesen ist. Damit ist ein zentrales ökonomisches Interesse an einem gemeinsamen Markt dokumentiert; es besteht nicht nur für die Wirtschaft insgesamt, sondern auch für die Verkehrswirtschaft. Ein Blick auf die Zahlen zur Entwicklung des innergemeinschaftlichen Güterverkehrs (vgl. Tab. 2) zeigt, daß Europa bereits stattgefunden hat. Man sieht beispielsweise an der Aufteilung des Verkehrsaufkommens in Binnenverkehr, in der Bundesrepublik und grenzüberschreitenden Verkehr, daß sich bei der Binnenschifffahrt das Verhältnis des Binnenverkehrs zum grenzüberschreitenden Verkehr von 55 zu 45 im Jahre 1960 auf 33 zu 67 in 1985 verändert hat. Das heißt, im Bereich der Binnenschifffahrt hat sich der Markt zu einem europäischen, einem internationalen Markt gewandelt. Im Straßengüterfernverkehr ist eine ähnliche Entwicklung festzustellen. Das Verhältnis Binnenverkehr zu grenzüberschreitendem Verkehr von 88 zu 12 im Jahre 1960 veränderte sich auf 60 zu 40 im Jahre 1985. Leider kann diese Entwicklung für die Schiene nicht nachvollzogen werden. Die Schiene hat im internationalen Verkehr stagniert, sie hat die Entwicklung der anderen Verkehrsträger nicht mitmachen können. Dies ist ein Problem, für das in Zukunft noch verstärkt nach einer Lösung gesucht werden muß. Das gilt nicht nur für den Güterverkehr, sondern auch für den Personenverkehr (vgl. Tab. 3).

Anschrift des Verfassers:

Ministerialdirektor
Dr. Heinz Sandhäger
Bundesministerium für Verkehr
Kennedyallee 72
5300 Bonn 2

1) Vgl. *Erdmenger, J.*, Der gemeinsame Verkehrsmarkt nimmt Gestalt an, in: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 58. Jg. (1987), S. 5 ff.