

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*<sup>1)</sup> 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.

Tab. 1: Bedeutung der EG am Außenhandel der Bundesrepublik Deutschland (1965–1985)

Jahr	Einfuhr		Ausfuhr	
	insges.	dar. EG*	insges.	dar. EG*
		1960 = 100		
1965	165	195	150	174
1970	257	334	262	323
1975	432	566	463	539
1980	800	981	731	928
1985	1086	1395	1122	1385

\*) EUR 11  
Quelle: BMV

Tab. 2: Aufteilung des Verkehrsaufkommens der bundesdeutschen Binnenverkehrsträger im Güterverkehr auf Binnen- und grenzüberschreitenden Verkehr (1960, 1985)

Verkehrsträger	Güterverkehr (t)	
	1960	1985
1. Binnenschifffahrt	100 %	100 %
– Binnenverkehr	55 %	33 %
– grenzüberschreitender Verkehr	45 %	67 %
2. Straße	100 %	100 %
– Binnenverkehr	88 %	60 %
– grenzüberschreitender Verkehr	12 %	40 %
3. Schiene	100 %	100 %
– Binnenverkehr	83 %	80 %
– grenzüberschreitender Verkehr	17 %	20 %

Quelle: BMV

Am Beispiel des Personenverkehrs zeigt sich auch, wie schlecht die Datenbasis auf europäischer Ebene ist. Wir müssen in weiten Bereichen noch mit groben Schätzungen arbeiten. Aber immerhin macht Tab. 3 deutlich, wie stark Europa in den Bereichen Individualverkehr, Busverkehr und Luftverkehr, leider aber noch nicht im Bereich Eisenbahn bereits Wirklichkeit geworden ist.

Tab. 3: Grenzüberschreitender Personenverkehr 1960 – 1984 (Anzahl der Reisenden in eine Fahrtrichtung) (in Mio.)

Jahr	PKW	Bus	Eisenbahn	Luftverkehr
1960	((74))	–	10,8	1,2
1965	((126))	–	14,7	2,8
1970	((149))	((9))	10,8	6,4
1975	(199,1)	(11,3)	11,8	9,9
1980	(230,2)	(17,3)	12,2	13,1
1984	((226))	((19))	9,7	14,6

(...) = Schätzung  
(...) = grobe Schätzung

Quelle: BMV

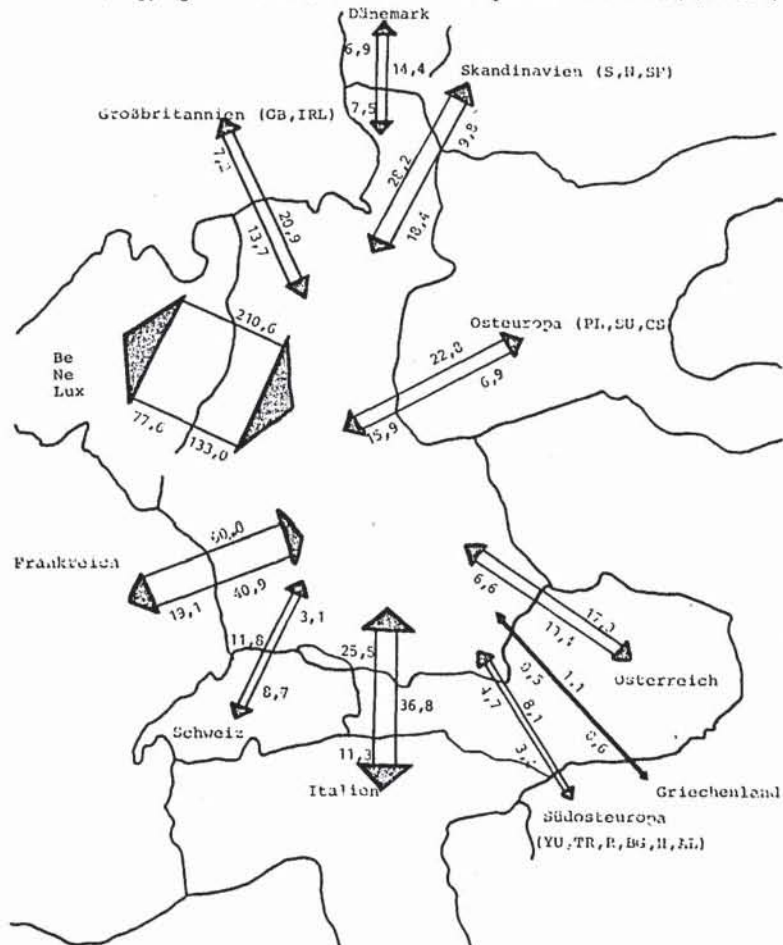
Die Struktur der Güterverkehrsströme in Europa (vgl. Abb. 1) zeigt dies ebenfalls sehr deutlich. Diese Ströme sind bezüglich Empfang und Versand und somit in der Gesamtsumme auf den Wirtschaftsraum der EG ausgerichtet. Vor allem die starken Verkehrsströme mit den Beneluxstaaten, Frankreich, Italien, Großbritannien und Dänemark machen dies auf einen Blick sehr anschaulich deutlich.

Nun lautet mein Thema allerdings anders. Ich habe nicht über das deutsche Interesse an einer gemeinsamen Verkehrspolitik zu referieren, sondern über die deutschen Interessen in der gemeinsamen EG-Verkehrspolitik. Es gibt hier sicherlich ein breites Spektrum von Interessen: Die Interessen des Bürgers, des Autofahrers, die Interessen des Verkehrsunternehmers, der Eisenbahn, der Binnenschifffahrt, des Straßenverkehrs und die Interessen des Verladeters. Die Aufgabe der Bundesregierung und damit die Aufgabe der bundesdeutschen Verkehrspolitik ist es, diese Einzelinteressen in ein Bündel von Zielen und Maßnahmen mit einem breiten Konsens umzuwandeln und dann dieses Zielmaßnahmenbündel in der EG umzusetzen. In dieser Hinsicht stehen wir also verkehrspolitisch vor einer klassischen Zweifrontenaufgabe. Wir müssen unsere Ziele definieren, und wir müssen versuchen, unsere Ziele in der EG angemessen zum Tragen zu bringen.

Ich möchte mich bei der Definition der deutschen Interessen in der EG-Verkehrspolitik auf vier wesentliche Interessensfelder konzentrieren. Erstes Interessensfeld deutscher Verkehrspolitik in der EG ist die Kompatibilität der Ziele der EG-Verkehrspolitik mit unseren nationalen Zielen, wie wir sie in den europäischen Integrationsprozess einbringen, zweites Interessensfeld sind die Marktbedingungen für deutsche Unternehmer in diesem gemeinsamen Markt, drittes Interessensfeld bildet die Infrastrukturnutzung und die Nutzungsbedingungen, wie wir sie in der Bundesrepublik und in Europa haben werden, und das letzte der vier Interessensfelder beinhaltet den Standort „Bundesrepublik Deutschland“ in einem gemeinsamen EG-Verkehrsmarkt und seinen Wettbewerbsbedingungen. Ich kann meine Ausführungen auf diese vier Interessensfelder beschränken, wenn ich die wesentlichen Interessen der deutschen Verkehrspolitik in der EG darstelle.

Lassen Sie mich also zum ersten Interessensfeld kommen, dem nationalen verkehrspolitischen Zielbündel. Die Bundesregierung geht in ihrer nationalen Verkehrspolitik von einem Zielkatalog

Abb. 1: Die Struktur der europäischen Güterverkehrsströme (Empfang und Versand) 1984 der Bundesrepublik Deutschland<sup>1)</sup> (in Mio t)



1) Eisenbahnverkehr, Straßen-güterverkehr, Binnenschiffsverkehr, Seeverkehr, Luftverkehr, Rohöl, Vornleitungen und Mineralölzerzeugnisse in Rohrfernleitungen (bei NL, F, I)  
Quelle: BfV

aus, der in seinen wesentlichen Punkten darauf ausgerichtet ist, national und international auf Dauer einen funktionsfähigen Wettbewerb bei Gewährleistung von Unternehmensvielfalt und freier Wahl des Verkehrsmittels zu schaffen.

Die Bundesregierung sieht es als ihre Zielsetzung an, eine sinnvolle Arbeitsteilung der Verkehrsträger zu erreichen, denn die Siedlungsstruktur, die Industriestruktur und die Siedlungsdichte unseres Landes lassen es nicht zu, daß sich unsere Verkehrspolitik auf einen Verkehrsträger konzentriert. Wir brauchen eine sinnvolle Arbeitsteilung der Verkehrsträger. Ein weiteres wichtiges Ziel ist die Erhöhung der Verkehrssicherheit. Dies ist eine Herausforderung unserer Zeit. Wenn sinnvolle Arbeitsteilung der Verkehrsträger ein Ziel ist, dann muß es unser Anliegen sein, zu einer Konsolidierung der Deutschen Bundesbahn und darüber hinaus – dies machte auch Erdmenger<sup>2)</sup> deutlich – zu einer Konsolidierung der europäischen Eisenbahnen zu kommen. Als fünfte Zielsetzung, sie basiert auf unserem Grundgesetz, nenne ich die Schaffung einer leistungsfähigen Infrastruktur für alle Regionen zwecks Angleichung der Lebensbedingungen. Eine sechste Zielsetzung mit wachsender politischer Priorität ist die Gestaltung umweltgerechter Verkehrsabläufe.

Wir können sicherlich nicht davon ausgehen, daß diese Zielsetzungen in den EG-Ländern überall mit gleicher Priorität gesehen werden. Es gibt hier deutliche Unterschiede; je nachdem, ob ein Land ein peripheres Land oder ein zentrales Land in der EG ist, je nachdem, an welcher Peripherie ein Land liegt – in Europa weht der Wind vom Westen – wird das Problem einer umweltgerechten Gestaltung der Verkehrsabläufe anders als bei uns beurteilt. Es muß deshalb unser Bestreben sein, in der EG-Verkehrspolitik Instrumente und Maßnahmen einzusetzen, die die Realisierung der nationalen verkehrspolitischen Zielsetzungen weiterhin ermöglichen. Dies scheint mir ein wichtiger Punkt hinsichtlich der Definition und Umsetzung von Verkehrspolitik und verkehrspolitischen Interessen in der EG.

Was die Maßnahmen angeht, so bleibt zu prüfen – Erdmenger<sup>3)</sup> hat einen breiten Katalog möglicher Maßnahmen aufgezeigt –, ob es sich nur um verkehrsendogene Maßnahmen handeln kann. Dies sind Maßnahmen, die wir heute unter dem Stichwort Verkehrsmarkordnung, Preise, qualitative oder mengenmäßige Marktzugangsbedingungen definieren. Darüber hinaus muß in Zukunft die Frage stärker geprüft werden, ob es möglich ist, verkehrspolitische Ziele mit verkehrsexogenen Maßnahmen zu erreichen. Dies könnten durchaus Gemeinschaftsmaßnahmen sein, etwa im Bereich des Haftungsrechts, um nur ein Beispiel zu nennen. Ich glaube, wir müssen bei all unseren zukünftigen Überlegungen den Bogen weiter spannen.

Bei den anderen drei Interessenfeldern gibt es sicherlich Interdependenzen zu den verkehrspolitischen Zielsetzungen des ersten Interessenfeldes. Ich komme damit zum zweiten Interessenfeld, den Marktbedingungen für deutsche Verkehrsunternehmen in einem integrierten europäischen Verkehrsmarkt. Es ist ein legitimes und notwendiges Ziel deutscher Verkehrspolitik, den deutschen Verkehrsunternehmen möglichst günstige Ausgangs- und Startbedingungen für einen gemeinsamen europäischen Markt zu schaffen. Hier sehe ich vier Punkte, die von Bedeutung sein werden. Erster Punkt sind die Wachstumsbedingungen. Wir haben unsere Prognosen für die Bundesverkehrswegeplanung erarbeitet, um uns einen Überblick über die Entwicklung der Verkehrsmärkte bis zum Jahre 2000 zu verschaffen (vgl. Tab. 4). Prognosebasis ist das Jahr 1982. Zum Teil werden erhebliche Zuwachsraten vorausgesagt. Für den Eisenbahnpersonenverkehr erwartet man in der optimistischen Prognose (obere Alternative) ein Wachstum von 8%. Aus der letzten Zeile der Tab. 4 wird ersichtlich, daß hier in den Jahren 1982 bis 1985 bereits 93% der für

2) Ebenda.

3) Ebenda.

das Jahr 2000 prognostizierten Werten erreicht wurden. Die Entwicklung der Luftfahrt wird mit sehr starken Wachstumsraten erfolgen. Für den Individualverkehr erwartet man hingegen eine relativ niedrige Wachstumsrate. Sie ist allerdings unter Beachtung des hohen Gesamtniveaus zu beurteilen. Auch im Güterverkehr zeigen sich durchaus respektable Wachstumsraten, sowohl bei der Eisenbahn, im Straßengüterfernverkehr, im Straßengüternahverkehr als auch in der Binnenschifffahrt.

Als Fazit der Betrachtung der zukünftigen Wachstumschancen der Verkehrsmärkte ist festzuhalten, wie ich bereits anfangs dargestellt habe, daß der Verkehrsmarkt im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs in den letzten Jahren überproportional gewachsen ist (vgl. Tab. 2) und daß wir auch in Zukunft weiterhin von einem überproportionalen Wachstum des grenzüberschreitenden Verkehrs ausgehen können. Ein Blick auf die Entwicklung des grenzüberschreitenden Straßengüterverkehrs im Jahre 1985 soll das Wachstum noch einmal näher analysieren (vgl. Tab. 5). Für den grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr insgesamt ist ein Zuwachs von 6,5 % zu verzeichnen. Für deutsche Fahrzeuge betrug der Zuwachs 9 % und für ausländische Fahrzeuge 5,7 %. Dies trotz bestehender Wettbewerbsverzerrungen. Auch beim reinen gewerblichen Fernverkehr zeigt sich ein Wachstum von 8,2 % für deutsche Fahrzeuge und für ausländische Fahrzeuge eines von 6,4 %. Ein wenig nachdenklich sollte uns die Entwicklung im Werkverkehr machen. Grenzüberschreitend ist diesbezüglich der Anteil der deutschen Fahrzeuge um 12,2 % gestiegen, während der Ausländeranteil leicht zurückgegangen ist (– 0,4 %).

Dabei bin ich bei einem zweiten Punkt im Rahmen der Marktbedingungen für deutsche Unternehmer, den Marktstrukturbedingungen. Ich glaube, es sollte unser Ziel sein, gemeinsam, d. h. in Zusammenarbeit von Wissenschaft, Politik und Verkehrswirtschaft, die Schwächen, die in den heutigen Marktstrukturbedingungen liegen, in einem Übergangsprozeß von 6 Jahren bis zu der angestrebten politischen Zielsetzung der Integration Europas abzubauen.

In Tab. 5 hatte ich mich als letztes auf den grenzüberschreitenden Werkverkehr im Jahr 1985 bezogen. Ich möchte auf diesen Aspekt noch einmal unter dem Punkt Marktstrukturbedingungen eingehen und die Entwicklung des Werkverkehrs zwischen 1970 und 1984 darstellen (vgl. Tab. 6). Betrug der Anteil des gewerblichen Fernverkehrs am Gesamtkuchen des Straßengüterfernverkehrs 1970 noch 72 % und der des Werkverkehrs 28 %, so hat sich dieses Verhältnis im Zeitablauf von 15 Jahren bis 1985 auf 55 % zu 45 % verändert. Dies ist eine Entwicklung, die wir uns vor Augen halten müssen. Hier hat sich der Markt für den gewerblichen Verkehr verengt. Wir müssen uns die Konsequenzen vor Augen halten, wenn eine solche Entwicklung auch in den nächsten 15 Jahren weiterginge. In diesem Fall würde wohl eine intensivere Marktverengung stattfinden, als sie durch eine noch so gefürchtete europäische Liberalisierung herbeigeführt werden könnte. Diese Entwicklung wäre politisch nicht gewollt, da der Werkverkehr ein großes Leerfahrtenpotential besitzt, das sicherlich bei zukünftigen Überlegungen hinsichtlich der optimalen Nutzung der Infrastruktur ein erhebliches Problem darstellt.

Zu den Marktstrukturbedingungen, zu ihren Schwächen und zur Überwindung dieser Schwächen, gehört, und das ist deutlich von Erdmenger<sup>4)</sup> angesprochen worden, die Überwindung der Strukturschwäche der Deutschen Bundesbahn und der europäischen Eisenbahnen. Aus unserer nationalen verkehrspolitischen Zielsetzung geht eindeutig hervor: Wir wollen und wir brauchen eine leistungsfähige Bahn. Um diese Zielsetzung zu erreichen, sind unter dem Zeithorizont 1990 im unternehmerischen Bereich Rationalisierungsmaßnahmen eingeleitet worden (Produktivität plus 40 %, Personalkosten minus 30 %, Gesamtkosten minus 25 %). Im investiven Bereich der

4) Ebenda.

Tab. 4: *Mögliche Entwicklung der Verkehrsmärkte in der Bundesrepublik Deutschland (Langfristprognose 2000, obere Alternative)*

	1982	1985	2000	% 1982/2000	82–85 in % der Entw. 82–2000
PKW-Bestand (Mio.)	24,1	25,8	31,5		23 %
<i>Personenverkehr</i>	(Mrd. Pkm)				
Eisenbahn	38,6	41,4	41,6	8	93 %
Öffentlicher Straßenpersonen- verkehr	74,4	61,9	91,3	23	– 17 %
Luftverkehr	10,7	12,7	19,1	79	24 %
Individualverkehr	461,7	483,6	509,0	10	46 %
<i>Güterverkehr</i>	(Mrd. tkm)				
Eisenbahn	57,3	64,0	73,4	28	42 %
Straßengüter- fernverkehr	80,4	91,6	120,1	49	28 %
Straßengüter- nahverkehr	39,4	40,6	55,4	40	8 %
Binnenschiff	49,4	48,2	54,5	10	– 2,4 %

Quelle: BMV

Bahn sind Schritte eingeleitet, um Strukturschwächen der Bahn zu überwinden. Wenn man sich den Finanzplan für die Bundesbahn im Bundeshaushalt bis zum Jahre 1990 anschaut, in dem das Investitionsniveau etwa um 2 Mrd. höher liegt als in den vorangegangenen Jahren, dann kann man – so glaube ich – mit gutem Recht sagen, es gibt für diesen Zeitraum keine sinnvolle Investition bei der Deutschen Bundesbahn, für die nicht Geld zur Verfügung stünde. Dies ist eine entscheidende Voraussetzung, um Strukturschwächen bei der Bahn zu überwinden. Dazu gehört als weiteres eine attraktive Marktpolitik der Deutschen Bundesbahn. Diesbezüglich gibt es bei der DB neue und gute Ansätze sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr. Im Wachstumsmarkt grenzüberschreitender Verkehr, für den ich den Entwicklungstrend aufgezeigt habe (vgl. Tab. 2), besteht eine besondere Strukturschwäche der Bahn. Eigentlich ist das System Bahn auf lange Entfernungen und dichte Verkehrsströme ausgerichtet. In diesen Bereichen hat es arge Vorteile. Es ist erstaunlich, daß die europäischen Eisenbahnen nicht stärker am Wachstumsmarkt grenzüberschreitender Verkehr, mit durchweg zweistelligen Zuwachsraten seit 1960, partizipieren konnten. Dies wollen wir gemeinsam, Politik und Eisenbahn, ändern. Wir wollen die Bahn im grenzüberschreitenden Verkehr in eine bessere Marktposition bringen.

Tab. 5: Zuwächse im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr 1985 (in %)

1. Werkverkehr und gewerblicher Verkehr insgesamt	+ 6,5 %	
– D-Fahrzeuge		+ 9 %
– ausländische Fahrzeuge		+ 5,7 %
2. gewerblicher Fernverkehr		
– D-Fahrzeuge		+ 8,2 %
– ausländische Fahrzeuge		+ 6,4 %
3. Werkfernverkehr		
– D-Fahrzeuge		+ 12,2 %
– ausländische Fahrzeuge		– 0,4 %

Quelle: BMV

Tab. 6: Relative Entwicklung des Aufkommens (t) im Werkfernverkehr im Verhältnis zum gewerblichen Fernverkehr 1970 – 1984 (in %)

	1970	1984
	Anteil in %	Anteil in %
Werkverkehr	28	45
Gewerblicher Fernverkehr	72	55

Quelle: BMV

Wenn es zur Überwindung von Strukturschwächen mit Blick auf einen europäischen Verkehrsmarkt geht, so darf ich hier in einer Runde, die Wissenschaft und Praxis vereint, die über die Gestaltung von Prozessen nachdenkt, auch einmal die Frage aufwerfen, ob es denn sinnvoll sein kann, daß wir im nationalen Markt noch mit Kapazitätssteuerungen über Höchstzahlenverordnungen arbeiten. Sie kennen den Ablauf einer staatlichen Verordnung; wenn ein Kapazitätsengpaß festgestellt wird, dann dauert es von dieser Feststellung bis zur Durchsetzung einer entsprechenden Regelung per Verordnung bzw. bis zum Wirksamwerden der Kapazitätsmaßnahmen etwa 1 bis 1 1/2 Jahre. Wir werden alle überlegen müssen, ohne daß es zunächst um das System selbst geht, wie wir hier ein Stück mehr Flexibilität schaffen können. Dies muß immer unter der Voraussetzung und der Zielsetzung erfolgen, die Interessen deutscher Unternehmer im europäischen Verkehrsmarkt optimal einzubringen. Es gibt in anderen Ländern durchaus Systeme, ich denke an die Niederlande oder an Dänemark, die mengenmäßige Regulierungen praktizieren, die sich wesentlich flexibler anpassen können.

Tab. 7: Monatlicher Umsatz je Genehmigung nach Betriebsgrößen (in DM)

Betriebsgröße	Genehmigungsart		
	rot	blau	blau/rot
1. Betriebe mit bis zu 3 Genehmigungen	29.660	13.851	46 %
2. Betriebe mit 4 bis 10 Genehmigungen	32.821	17.574	53 %
3. Betriebe mit 11 und mehr Genehmigungen	36.001	21.586	60 %
Umsatzvergleich der Kategorie 3 zu Kategorie 1	21 %	56 %	

Quelle: BMV

Schließlich komme ich zu einer weiteren Schwäche, die möglichst im Übergangszeitraum bis zur Vollendung eines europäischen Verkehrsmarktes überwunden werden sollte. Tab. 7 veranschaulicht den Monatsumsatz in DM je Genehmigung im Bereich der roten und der blauen Genehmigungen für die drei Betriebsgrößen (1) Betriebe bis zu drei Genehmigungen, (2) Betriebe mit 4 bis 10 Genehmigungen und (3) Betriebe mit 11 und mehr Genehmigungen. Es zeigen sich deutliche Unterschiede. In der Betriebskategorie 1 kann ein Unternehmer mit einer blauen Genehmigung nur 46 % des Umsatzes machen, den er mit einer roten Genehmigung erreichen kann. In Betriebskategorie 3 erzielt er immerhin mit der blauen Genehmigung 60 % des Umsatzes einer roten Genehmigung. Aber auch innerhalb der roten und blauen Genehmigung stellt man deutliche Unterschiede fest. So wird in der Kategorie 3 mit roten Genehmigungen 21 % und mit blauen Genehmigungen 56 % mehr Umsatz erwirtschaftet als in der Betriebskategorie 1. Nun bin ich der letzte, der sich nur an Umsätzen orientiert und in einem reinen Umsatzdenken die Lösung von Problemen sieht. Ich glaube, das kann nicht die Philosophie eines Ökonomen sein. Aber immerhin sind dies Ansatzpunkte für Überlegungen, wie wir in einem vor uns liegenden Zeitraum von 6 Jahren optimale Bedingungen für deutsche Verkehrsunternehmer in einem gemeinsamen Verkehrsmarkt schaffen können. Dazu müssen wir die Marktstrukturschwächen erkennen, analysieren und überwinden.

Ein weiterer und entscheidender Punkt im Rahmen der Marktbedingungen, den auch Erdmenger<sup>5)</sup> angesprochen hat, ist die Harmonisierungsbedingung. Die Bundesrepublik Deutschland hat ein fundamentales Interesse daran – dies ist in alle den Verhandlungen in Brüssel deutlich geworden –, daß die Wettbewerbsbedingungen im Übergangszeitraum bis 1992 im technischen Bereich, im Bereich der Sozialvorschriften, im fiskalischen Bereich hinsichtlich der Steuern und Subventionen, aber auch im Bereich der Kontrolle und Überwachung dieser Bestimmungen harmonisiert werden. Dies ist für die Bundesrepublik ein entscheidender Faktor.

5) Ebenda.

Das deutliche Interesse der Bundesregierung an der Herstellung gleicher Wettbewerbsbedingungen ist im Beschluß des EG-Ministerrates vom 14.11.1985 in der Ziffer 3 zum Ausdruck gekommen, wo es Bundesverkehrsminister *Dollinger* gelungen ist, ein Junktim mit der Aussage herzustellen, daß bis zum Jahre 1992 die Wettbewerbsverzerrungen zu beseitigen sind. Bundeskanzler *Kohl* hat dies ausdrücklich bestätigt. Dadurch mag deutlich werden, wie sehr der Bundesrepublik Deutschland bei der Verwirklichung eines gemeinsamen Marktes die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen am Herzen liegt. Das Urteil des Europäischen Gerichtshofes hatte ja das Thema der Harmonisierung zu einer Frage gemacht, die es dem Ermessen der Verkehrsminister des EG-Rates überläßt, ob und wie weit harmonisiert wird. Es gibt mit dem Beschluß vom 14.11.1985 nunmehr einen Drei-Punkte-Beschluß und in der Ziffer 3 dieses Beschlusses ist der Abbau der Wettbewerbsverzerrungen zu einem festen Bestandteil der Strategie zur Verwirklichung des Gemeinsamen Marktes bis 1992 geworden.

Für den fiskalischen Bereich, *Erdmenger*<sup>6)</sup> hat bereits darauf hingewiesen, ist die Kommission beauftragt – und ich glaube, es ist sehr wichtig, daß die Kommission die Initiative ergreift, da sie das Initiativrecht in der EG hat –, ihre Vorschläge zu einer Harmonisierung der fiskalischen Bedingungen vorzulegen.

Ein letzter Punkt im Bereich der Marktbedingungen ist die Marktordnung im grenzüberschreitenden Verkehr. Es ist mit dem Beschluß vom 30.6.1986 deutlich geworden – *Erdmenger*<sup>7)</sup> hat darauf aufmerksam gemacht –, daß es auch nach 1992 eine Marktorganisation, d.h. eine Marktordnung geben wird. In diesem Beschluß vom 30.6.1986 ist ein definitives Ja zur Marktordnung enthalten. Ein wichtiger Bestandteil der Beschlüsse des Ministerrates ist, das EG-Kontingent jährlich um 40 % zu erhöhen. Dies ist, und das muß hier deutlich gesagt werden, die Umsetzung der Ziffer 1 des EuGH-Urteils, nämlich die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im grenzüberschreitenden Verkehr. Die Umsetzung der jährlichen Kontingenterhöhung um 40 % wird jedes Jahr aufgrund einer Verordnung durchgeführt werden. Wir sehen hierin aus dem Blickwinkel unserer nationalen Interessen durchaus einen Zusammenhang zur Ziffer 3 – und dies möchte ich deutlich hervorheben – des Beschlusses vom 14.11.1985, das heißt zum Abbau der Wettbewerbsverzerrungen. Wenn wir diese beiden Beschlüsse als Paket betrachten, sehe ich dieses Vorgehen, diese Strategie als ein moderates Vorgehen in Richtung auf das Jahr 1992 an. Nun ist von *Erdmenger*<sup>8)</sup> als Zielprognose für den Wegfall der mengenmäßigen Beschränkungen das Jahr 1992 angesprochen worden. Dabei soll weiterhin eine Marktorganisation auf der Grundlage subjektiver Marktordnungsbedingungen und einem Marktbeobachtungs- und Steuerungssystem bestehen bleiben, das ich im Gegensatz zu *Erdmenger*<sup>9)</sup> nicht als Krisenmechanismus bezeichnen möchte. Denn die EG-Kommission desavouiert sich m. M. nach selbst, wenn sie mit dem Wort Krisenmechanismus suggeriert, die Krisen seien geradezu vorprogrammiert. Das Marktbeobachtungssystem sollte zu einem System entwickelt werden, das es erlaubt, mit entsprechenden Steuerungsinstrumenten einen funktionsfähigen Wettbewerb herzustellen und auf Dauer zu erhalten. Dies war die Zielsetzung, die ich im nationalen Zielkatalog der Bundesregierung an die erste Stelle gesetzt habe. Ich glaube, auf dieser Basis könnte in einem Übergangszeitraum von 6 Jahren der Weg zu einem Europa in der Verkehrspolitik zu schaffen sein.

Ein Wort zur Kabotage. Das ist der Punkt 2 des EuGH-Urteils. Diesbezüglich betreten wir in der Tat Neuland. Es gibt heute kein Land in Europa, das Kabotage zuläßt. Wir stehen also vor der

6) Ebenda.

7) Ebenda.

8) Ebenda.

9) Ebenda.

Situation 12:0, zwölf Länder ohne Kabotage, kein Land mit Kabotage. Es wird das Interesse der Bundesregierung sein, und das möchte ich mit Nachdruck unterstreichen, bei der Definition der Bedingungen, unter denen Kabotage in Zukunft stattfinden wird, behutsam vorzugehen. Dies ist aufgrund der Tatsache geboten, daß wir alle Neuland betreten. Ein zweites essentielles Interesse der Bundesregierung ist eine Paketlösung. Wir werden uns nicht darauf einlassen, daß man zunächst aus der Sicht eines Landes die Rosine Kabotage Straßengüterverkehr herauspicks, dann als nächstes die Rosine Kabotage Straßenpersonenverkehr und zuletzt die Kabotage Binnenschifffahrt. Aus unserem Interesse heraus muß es eine Paketlösung geben, einen Kabotageansatz, der den Verkehrsmarkt insgesamt abdeckt und alle Chancen und Risiken offenlegt sowie den Weg aufzeigt, der in allen Bereichen gangbar ist. Wir haben, und das ist auch in diesem Kreis sicherlich von Interesse, zur Analyse des gesamten Themas „Deutsche Interessen beim Übergang zu einem europäischen Verkehrsmarkt“ einen Forschungsauftrag vergeben, um die Chancen und Risiken einzelner Schritte, einzelner Maßnahmen in Szenarien wissenschaftlich abgesichert aufgezeigt zu bekommen, um mit einer solchen Absicherung diesen Weg gehen zu können.

Ich komme zum dritten Interessensfeld, der optimalen Infrastrukturnutzung und der Infrastrukturpolitik in den Europäischen Gemeinschaften. Es besteht eine starke Interdependenz zum ersten Interessensfeld, den nationalen Zielsetzungen hinsichtlich sinnvoller Arbeitsteilung, Verkehrssicherheit und Umweltschutz. Wir haben mit der Entscheidung zur Bundesverkehrsweplanung die nationalen Rahmenbedingungen für den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur für die nächsten 10 bis 15 Jahre festgelegt. Die Planungen im Straßen- und Autobahnbereich machen deutlich, daß die Erstellung des Autobahnnetzes im wesentlichen abgeschlossen ist. Es geht im wesentlichen noch darum, periphere Räume zu erschließen und Lücken im Netz zu schließen. Im großen und ganzen ist das Autobahnnetz fertiggestellt. Ich glaube, es wäre eine Utopie, davon auszugehen, es sei noch möglich, eine weitere durchgehende Nord-Süd-Verbindung als Autobahn durch die Bundesrepublik zu führen. Ich halte dies für nicht mehr realisierbar. Im Schienenverkehr ist es die erklärte Zielsetzung, die Strukturschwäche der Bahn auch im investiven Bereich zu überwinden, indem zunächst auf nationaler Ebene mit Investitionen in die Infrastruktur der Schiene die Voraussetzungen dafür geschaffen werden, daß die Schiene im arbeitsteiligen Prozeß der Verkehrsträger wieder wettbewerbsfähig wird. Die Diskussion hat mittlerweile gezeigt, daß dies nicht nur auf die nationale Ebene beschränkt bleiben wird. Es gibt konkrete Ansätze für ein hochleistungsfähiges europäisches Schienennetz. Sie machen deutlich, daß man in Europa erkannt hat, daß die Strukturschwäche der Schiene in einem überschaubaren Zeitraum beseitigt werden muß, wenn es ihr gelingen soll, europaweit ihren Marktanteil in einem arbeitsteiligen Prozeß der Verkehrsträger zu behaupten.

Das vierte und letzte Interessensfeld ist der Standort Bundesrepublik Deutschland in Europa. Dies ist der Punkt, den wir bei unseren Überlegungen zur Verwirklichung eines Verkehrsmarktes sehr stark berücksichtigen müssen. Die Bundesrepublik ist heute ein, wenn nicht das größte Transitland, in der EG. Vielleicht kann sich dies schon sehr bald durch den Beitritt Spaniens und Portugals zur EG ändern. Dann kommt eventuell Frankreich in eine viel größere Transitrolle, als es in den letzten 10 bis 15 Jahren der Fall gewesen ist. Damit wandeln sich dann vielleicht die Intentionen und Interessen Frankreichs bezüglich der europäischen Verkehrspolitik. Die Standortproblematik kann also nicht statisch gesehen werden, sie ist durchaus dynamisch. Aus der Transitfunktion (die Bundesrepublik hat etwa 2,2 Mio. Ein- und Ausfahrten im Jahr zu verzeichnen) ergibt sich eine besondere Intensität des Wettbewerbs. Ich glaube, die These aufstellen zu können, daß von der Peripherie zum Kern der EG hin, und hier liegt die Bundesrepublik, eine zunehmende Intensität des Wettbewerbs besteht. Dies ist mit ein Grund dafür, daß die Bundesre-

gierung die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen in allen Bereichen, also Schiene, Straße und Wasserstraße – und ich unterstreiche nachdrücklich das, was Erdmenger<sup>10)</sup> gesagt hat – so zentral zum Thema der EG-Verkehrspolitik in der Übergangszeit bis 1992 macht.

Tab. 8: Innerstaatlicher Straßengüterverkehr in ausgewählten EG-Ländern 1970 – 1983 (in Mio. t)

Jahr Land	1970	1980	1982	1983
D	2.113	2.482	2.171	2.222
F	1.432	1.384	1.176	1.202
I	877	...	...	...
NL	304	358	358	334
B	299	311	291	270
L	9	17	14	...
GB	1.610	1.418	1.390	1.402
DK	...	188	171	176
GR	...	...	142	...

... = keine Angaben vorhanden.

Quelle: EUROSTAT

Tab. 9: Grenzen des Wirtschaftsraums Bundesrepublik Deutschland

	km	%
EG-Grenzen	1.380	27
Drittländer mit gleichem Wirtschaftssystem	1.120	22
RGW-Grenzen	1.730	35
blaue Grenze	820	16
Insgesamt	5.050	100

Quelle: Institut für Angewandte Geodäsie, Frankfurt

Es gibt für den Standort Bundesrepublik aber nicht nur das Problem der Intensität des Wettbewerbs, sondern auch das Problem der Verkehrsmenge. Betrachtet man den Straßengüterverkehr 1983 in ausgewählten EG-Ländern, so sieht man auf einen Blick, daß die größte Verkehrsmenge in der Bundesrepublik liegt (vgl. Tab. 8). Frankreich hat etwa die Hälfte dieser Verkehrsmenge zu verzeichnen. Von der Verkehrsmenge her besteht daher ein großes Interesse daran, den Standort

10) Ebenda.

Bundesrepublik in einen europäischen Verkehrsmarkt zu integrieren, auf dem die Wettbewerbsbedingungen harmonisiert sind. Diese Aussage gilt sicherlich auch für den Personenverkehr. Allerdings liegt in diesem Bereich eine Datenschwäche vor, so daß ich die Aussage zahlenmäßig nicht belegen kann. Dies ist aber auch nicht unbedingt notwendig, denn wer wüßte nicht, daß die Bundesrepublikaner Weltmeister im Reisen sind.

Einen letzten Punkt in bezug auf den Standort Bundesrepublik in Europa, den auch Erdmenger<sup>11)</sup> angesprochen und diesbezüglich ausdrücklich ein Versäumnis der EG beklagt hat, bilden die Grenzen des Wirtschaftsraumes Bundesrepublik (vgl. Tab. 9). Die Betrachtung zeigt, daß von den Grenzen der Bundesrepublik 27 % EG-Grenzen, 22 % Grenzen mit Drittländern gleichen Wirtschaftssystems, 35 % Grenzen mit RGW-Staaten und 16 % „blaue“ Grenzen sind. Rechnet man „blaue“ und EG-Grenzen zusammen, dann wären dies 43 %. Ich glaube, dies ist ein Faktor, der mit in die Überlegungen und die Definition der deutschen Interessen einbezogen werden muß, wenn es um die Lösung der verkehrspolitischen Schwierigkeiten der EG, wie z.B. des alpenüberquerenden Verkehrs, geht. Gerade im Hinblick auf das Verhältnis der EG zu den zentralen Drittländern Österreich und Schweiz besteht aus der deutschen Interessenlage die Notwendigkeit, in Zukunft eine EG-gemeinschaftliche Strategie für die Zusammenarbeit mit den Drittstaaten zu entwickeln, damit die Ordnungssysteme nicht auseinanderlaufen. Wäre dies der Fall, dann wären insbesondere deutsche Unternehmer die Leidtragenden einer solchen Entwicklung.

Ich möchte zusammenfassen. Erstens, die Bundesregierung wird die europäische Integraton, wie in anderen Bereichen, auch in der Verkehrswirtschaft vorantreiben. Zweitens, es kommen aus der Sicht der Bundesregierung nur Lösungen in Frage, bei denen nationale Ziele der Verkehrspolitik, die ich aufgezeigt habe, auch realisierbar bleiben. Drittens, die aus dem Standort Bundesrepublik resultierenden Marktbedingungen, wie die Wettbewerbsintensität und die Verkehrsmenge, machen die Harmonisierung zu einem fundamentalen Interesse der Bundesrepublik bei der Integration des europäischen Verkehrsmarktes. Viertens, die Konsolidierung der europäischen Eisenbahnen, wie auch der Bundesbahn, muß in das EG-Verkehrskonzept bis 1992 intensiver eingebunden werden, als dies bisher der Fall war. Fünftens und letztens, ein Bruch mit den Ordnungssystemen der EG-Drittländer würde vor allem die Verkehrsunternehmen der Bundesrepublik, aber darüber hinaus auch die Wirtschaft insgesamt, treffen. Eine EG-Verkehrspolitik muß dies verhindern.

11) Ebenda.