

## Verkehrspolitik\*

JÜRGEN ERDMENGER

### *Schlaglichter*

Die Institutionen der Gemeinschaft haben im Jahr 1984 der gemeinsamen Verkehrspolitik neue Impulse verliehen und eine Reihe von politischen Maßnahmen getroffen, die für die Verkehrswirtschaft und die Bürger Europas von Bedeutung sind. Dem persönlichen Einsatz des französischen und des irischen Vorsitzenden des Rates in der Zusammensetzung der Verkehrsminister – Charles Fiterman und Jim Mitchell – ist es zu verdanken, daß der Rat endlich auch in den großen Fragen der Verkehrspolitik Fortschritte erzielen konnte. Das gilt insbesondere für die Vereinheitlichung der Maße und Gewichte der Nutzkraftfahrzeuge<sup>1</sup>, ein Gegenstand, der seit Jahrzehnten geradezu zum Symbol des schleppenden Fortgangs der europäischen Verkehrspolitik geworden war. Der Durchbruch hier hat auch in anderen Bereichen, wie der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs oder der Gewährung von Finanzhilfen zu Verkehrswegeinvestitionen positive Entscheidungen<sup>2</sup> ermöglicht, die längst überfällig waren. Hervorzuheben ist ebenfalls, daß der Europäische Rat auf seinen drei Tagungen in Brüssel, Fontainebleau und Dublin Fortschritte in der europäischen Verkehrspolitik gefordert hat<sup>3</sup>, und daß mit neuen, unkonventionellen Methoden die Arbeiten im Luftverkehrssektor<sup>4</sup> belebt werden konnten. Alles in allem ist dies bei bescheidenen Ansprüchen ein relativ erfolgreiches Jahr. Zugleich ist aber deutlich geworden, daß erhebliche weitere Anstrengungen erforderlich sind, wenn die Europäische Integration durch ein gemeinschaftliches Verkehrssystem wirklich gefördert werden soll. Insbesondere hat sich auch 1984 weiter gezeigt, daß die schwerfälligen Entscheidungsmechanismen der Gemeinschaft kaum geeignet sind, in einem so komplexen Bereich wie der Verkehrspolitik einen Übergang von nationalstaatlicher Politik zu gemeinsamer Politik zu erreichen, wie der EWG-Vertrag es verlangt.

### *Das Paket vom 10. Mai*

Der französische Verkehrsminister fand zu Beginn des Jahres und seiner Präsidentschaft in der europäischen Verkehrspolitik eine festgefahrene Situation vor, die durch den Mißerfolg des Gipfels von Athen überschattet war. Wie üblich drängten die peripheren Mitgliedstaaten, insbesondere die Briten und Nie-

\* Dieser Artikel bringt ausschließlich die persönliche Meinung des Autors zum Ausdruck.

derländer auf Liberalisierung des Straßenverkehrs, während die großen Flächenstaaten im Zentrum in erster Linie auf die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen ihrer LKW-Unternehmer und die Förderung der Eisenbahnen Wert legten<sup>5</sup>. Die Öffentlichkeit wurde durch die Grenzblockaden der LKW-Unternehmer auf die Verletzlichkeit und Unausgewogenheit des europäischen Verkehrssystems aufmerksam<sup>6</sup>, die Fahrer waren mit der Regelung ihrer Lenk- und Ruhezeiten unzufrieden, insbesondere die britischen Verbraucherverbände drängten auf billigere europäische Flugtarife. Zu allen Fragen lagen die Kommissionsvorschläge z.T. seit vielen Jahren auf dem Tisch, das Europäische Parlament hatte den Rat wegen seiner Untätigkeit vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg verklagt<sup>7</sup>.

Angesichts des im Verkehrsministerrat in Abweichung von Art. 75 des EWG-Vertrages üblichen Konsenzprinzips war dem Präsidenten bei dieser Lage nur ein Vorgehen nach der Methode des Paketschnürens möglich: Der Interessenausgleich zwischen den Regierungen der Mitgliedstaaten mußte damit erkaufte werden, daß jede von ihnen einen Vorteil erlangen konnte.

Minister Fiterman bot dementsprechend nach den üblichen Vorbereitungen (Rundreise, informeller Rat)<sup>8</sup> und nach einem für einen Verkehrsminister unüblichen Auftritt vor dem Plenum des Europäischen Parlamentes<sup>9</sup>, für die Ratstagung am 10. Mai folgendes Paket an (in Klammern die jeweils hauptsächlich interessierten Mitgliedstaaten):

1. Europäische Normen für die Maße und Gewichte der LKW (D, It, F);
2. Liberalisierungsschritt für Güterkraftverkehr, d.h. Erhöhung des Gemeinschaftskontingents (GB, Irl, Dän, Gr, N, B);
3. Finanzhilfe der Gemeinschaft für Verkehrsweegeinvestitionen in Höhe von 95 Mio ECU für die Jahre 1983 und 1984 (Gr, GB, It, Irl) sowie Engagement für ein mittelfristiges Infrastrukturprogramm (F, D);
4. Stärkung der Zusammenarbeit der Eisenbahnen (D, F, It);
5. Förderung der Straßenverkehrssicherheit (F);
6. Verbesserung der Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer (F, GB);
7. Maßnahmen zur Erhöhung der kommerziellen Freiheit für die europäischen Luftverkehrsgesellschaften (GB, N);
8. Erarbeitung eines Programms mit Fristen für die Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen und die schrittweise Liberalisierung des Dienstleistungsverkehrs im Transportsektor, wie vom Europäischen Rat im März im Prinzip beschlossen (N, GB).

Zu allen Punkten wurden im Verkehrsrat am 10. Mai Kompromisse erzielt, die, soweit sie in förmliche Rechtsakte oder Beschlüsse gekleidet werden mußten (Ziff. 1 bis 5), bei späterer Gelegenheit endgültig verabschiedet werden sollten<sup>10</sup>. Die Freude über die erzielten Ergebnisse währte allerdings nicht lange. Es stellte sich heraus, daß eine italienische Protokollerklärung zur Achslast der Antriebsachse in Wirklichkeit eine Reserve zu dem zu Ziff. 1 erzielten Kompromiß war. Die deutsche Delegation, die befürchtete, die Richtlinie zu

Ziff. 1 könne nicht verabschiedet werden, weigerte sich daraufhin, die Verordnung zum Gemeinschaftskontingent (Ziff.2) förmlich anzunehmen. Da die Niederländer und Engländer hieran besonders interessiert waren, lehnten sie es ab, den übrigen förmlichen Beschlüssen (Ziff. 3, 4 und 5) ihre Zustimmung zu erteilen und das Paket vom 10. Mai war damit wieder blockiert. Es bedurfte zweier weiterer Ratstagungen unter irischem Vorsitz am 8. November und 11./12. Dezember, um das Paket vom 10. Mai 1985 endgültig zu verabschieden<sup>11</sup>.

Dieser Verlauf der Dinge wird hier als Anschauungsmaterial geschildert für die Art, wie heute in Brüssel europäische Politik gemacht wird. Ein Mitgliedsstaat, dessen Industrie – wie im vorliegenden Fall – ein besonderes Interesse an einer bestimmten Regelung hat, kann Entscheidungen zu ganzen Politikbereichen über Jahre verzögern. Die Kompromisse, die erzielt werden, sind überdies häufig nur schwer verständlich. Man wagt kaum noch darauf aufmerksam zu machen, daß die Richtlinie zu den Maßen und Gewichten mehr als 20 Jahre lang im Rat beraten wurde, und daß außerdem das Gewicht der Antriebsachse noch immer nicht festgelegt werden konnte. Es wird höchste Zeit, den europäischen Entscheidungsprozeß zu straffen. Das Europa der Zwölf wird mit der Mißachtung der Mehrheitsregeln des EWG-Vertrages nicht mehr arbeiten können. Auch sollte das Europäische Parlament mehr Einfluß auf die Gesetzgebung bekommen, das immerhin schon 1981 mit großer Mehrheit einen Kompromiß zu den LKW-Maßen und Gewichten beschlossen hatte<sup>12</sup>, auf den sich insbesondere im Hinblick auf das Gesamtgewicht erst jetzt der Rat geeinigt hat.

#### *Verkehrsfragen vor dem Europäischen Rat*

Der vom Parlament vor dem Gerichtshof gerügte Entscheidungsrückstand in der gemeinsamen Verkehrspolitik hat den Europäischen Rat im März bewogen, die Verkehrspolitik im Rahmen der neuen Politiken zu erwähnen<sup>13</sup>. Die entsprechenden Aufforderungen an den Rat (der Verkehrsminister) sind in Fontainebleau und Dublin bestätigt worden<sup>14</sup>. Es ist den Verkehrsministern allerdings nicht gelungen, den gewünschten Zeitplan für ein Parallelvorgehen bei der Liberalisierung und der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen vor Ende des Jahres 1984 zu verabschieden.

#### *Neue Initiativen für die Luftfahrt*

Im Vorjahresbericht wurde über eine erste, noch zögernde Entscheidung des Ministerrates berichtet<sup>15</sup>, die zum Ziel hat, den interregionalen Luftverkehr in der Gemeinschaft zu erleichtern. Die Kommission hat in Ergänzung dazu und im Anschluß an ihr erstes Memorandum zum Luftverkehr<sup>16</sup> im März 1984 ein zweites Memorandum<sup>17</sup> für das weitere Vorgehen vorgelegt. Diesem Memorandum Nr. 2 ist ein Bündel von Vorschlägen zu Ratsentscheidungen beigelegt, die alle zum Ziel haben, die bestehenden nationalen und bilateralen Regelungen zur Ordnung des europäischen Luftverkehrs flexibler zu gestalten. Damit

ist gemeint, daß die kaufmännisch dynamischen Luftverkehrsgesellschaften zugunsten des Flugreisenden eine größere Chance erhalten sollen, sich am Markt mit Neuerungen insbesondere bei der Tarifgestaltung durchzusetzen. Das erfordert zum einen, daß die Vorschriften zur hoheitlichen Genehmigung von Flugdiensten und Tarifen gelockert werden, das erfordert zum anderen aber auch, daß die Wettbewerbsregeln der Art. 85 und 86 strenger als bisher auf Pool- und Tarifabsprachen zwischen den Fluggesellschaften angewendet werden. Ausnahmen vom Kartellverbot sollen aber – und hierin liegen insbesondere die neuen Überlegungen der Kommission gegenüber dem 1. Memorandum zum Luftverkehr – unter bestimmten Voraussetzungen zulässig sein, wenn der hoheitliche Ordnungsrahmen, wie von ihr vorgeschlagen, aufgelockert wird.

Der Verkehrs-Rat hat am 10. Mai 1984 die Überlegungen der Kommission aufgegriffen und auch hier eine Gruppe von Hohen Beamten damit beauftragt, bis zum Jahresende darüber zu berichten, wie das gegenwärtige Ordnungssystem ‚flexibler‘ gestaltet werden kann, damit es wirtschaftlich und sozial effizienter wird. Die Hohen Beamten haben ihren Bericht dem Rat am 11./12. Dezember vorgelegt und Leitlinien für die weiteren Beratungen beigefügt. Der Rat hat den Ausschuß der Ständigen Vertreter mit diesen Beratungen beauftragt<sup>18</sup>.

Trotz des klärenden und hilfreichen Tenors dieses Berichtes, der die nationalen Grundpositionen und mögliche Kompromißfelder aufzeigt, ist auch deutlich geworden, wo die Grenzen für einstimmige Ratsentscheidungen im Bereich des Luftverkehrs liegen, wie der Rat sie auf der Grundlage von Art. 84 Abs. 2 des EWG-Vertrages anstrebt. Die Mitgliedstaaten teilen sich in eine progressive (N, GB), eine gemäßigt liberale (D, B, L, Irl) und eine konservative Gruppe (I, F, DK, Gr) auf. Ohne äußeren Druck dürften daher kaum Neuerungen beschlossen werden. Ein gewisser Zugzwang entsteht für den Rat aus der direkten Anwendung des Kartellverbots des Art. 85 EWG-Vertrag auf die Luftfahrt, das die Kommission notfalls auf der Basis der Art. 88 und 89 durchsetzen kann und das auch betroffene Verbraucher vor dem Europäischen Gerichtshof in Luxemburg einklagen können. Der Rat wird auf Dauer nicht umhin können, effizientere Verfahrensregeln selbst zu beschließen, was dem eigentlichen Sinn des Art. 84 Abs. 2 entsprechen würde<sup>19</sup>.

### *Der Verkehrssektor im Vertragsentwurf für eine Europäische Union*

Eine erste kurze Würdigung der Eingliederung des Verkehrssektors in den Vertragsentwurf des Europäischen Parlaments vom 14. Februar 1984<sup>20</sup> ist bereits im Jahrbuch für 1983 gegeben worden<sup>21</sup>. Hier sei nochmals verdeutlicht, daß diese Einordnung offenbar ohne Berücksichtigung der bisherigen Arbeitserfahrungen vorgenommen wurde und als verfehlt bezeichnet werden muß. Anstatt die Mängel des EWG-Vertrages im Bereich der Verkehrspolitik zu beseitigen, fügt der Vertragsentwurf diesen neue Probleme durch Ungenauigkeiten hinzu. Das gilt für zwei Fragestellungen:

- die Zielbestimmung der Verkehrspolitik als Sektorpolitik selbst und
- das Verhältnis der dem Verkehrssektor gewidmeten Bestimmungen zu den anderen Vorschriften, die für alle Wirtschaftsbereiche gelten.

Der Wortlaut des Art. 53 Abs. 2 b, der der Verkehrspolitik gewidmet ist, gibt zu beiden Fragestellungen keine oder allenfalls unvollkommene Antworten: Um die Bestimmung von Zielen und Mitteln der Verkehrspolitik, die in den Art. 3e, 74 und 84 Abs. 2 des EWG-Vertrages vorgesehen ist, ist – unter starker Beteiligung des Europäischen Parlaments – in der Gemeinschaft Jahrzehnte lang gerungen worden<sup>22</sup>. Dabei hat sich zwischen den Institutionen durchaus ein gewisser Konsenz entwickelt, bei Kommission, Parlament und Gerichtshof wiederholt schriftlich niedergelegt, beim Rat zumindest indirekt in Einzelentscheidungen durchscheinend. Es ist daher erstaunlich, daß das Parlament in Art. 53 Abs. 2b des Entwurfs Formulierungen gewählt hat, die man nur als kümmerlich bezeichnen kann. Schon die einseitige Ausrichtung auf die wirtschaftliche Integration ist viel zu eng, wenn es um die Schaffung der Europäischen Union geht. Verkehr leistet von alters her einen grundlegenden Beitrag zur Integration von Staatsverband und Gesellschaft in all seinen Facetten<sup>23</sup>. Die Verkehrspolitik wäre daher besser in einem eigenen Abschnitt geregelt, der zwischen dem Titel I (Wirtschaftspolitik) und dem jetzigen Titel II (Gesellschaftspolitik) des vierten Teiles unterzubringen wäre.

Für die Verkehrspolitik müssen Grundsatzvorschriften geschaffen werden, die in ihrem Aufbau denen der Art. 39 bis 42 des EWG-Vertrages für die Gemeinsame Agrarpolitik vergleichbar sind, ohne daß damit einer Überorganisation das Wort geredet werden soll. Darin sollte für das Gesamtsystem der fünf Verkehrsträger zu Lande, zu Wasser und in der Luft das Notwendige für die Entwicklung der Infrastruktur (großräumige europäische Verkehrsachsen, Sicherheitseinrichtungen, Häfen), die Freizügigkeit der Dienstleistungen und die Wettbewerbsordnung, innerhalb eines jeden Verkehrsträgers und zwischen ihnen, die besonderen sozialen Funktionen des Verkehrs (Beschäftigungsbedingungen, Verkehrssicherheit, Umwelt, Energie) sowie über die Wahrung der gemeinsamen Interessen gegenüber Drittstaaten gesagt werden. Dabei dürfte es richtig sein – insoweit ist dem Vertragsentwurf beizupflichten – für die Verkehrspolitik im wesentlichen eine konkurrierende Zuständigkeit im Sinne des Art. 12 Abs. 2 des Entwurfs vorzusehen. Die Union sollte sich im Verkehrsreich nach guter föderaler Tradition durchaus auf die Aufgaben beschränken, die wegen ihrer grenzüberschreitenden Auswirkungen ein gemeinsameres Handeln erfordern. Mit diesem Grundsatz dürfte es jedoch vereinbar sein, wenn für den freien Dienstleistungsverkehr im Transportsektor eine ausschließliche Zuständigkeit vorgesehen würde. Das müßte aber in Zusammenhang mit Art. 47 klargestellt werden, wobei sicherlich für die Luftfahrt und Teile der Seeschifffahrt (Kabotage) erheblich längere Fristen erforderlich sind als für den Straßenverkehr.

In einer Neuformulierung des Verkehrsteils des Vertragsentwurfs müßte das

Konkurrenzverhältnis der speziellen Verkehrsvorschriften zu den allgemeinen Normen, die den Verkehr ebenfalls betreffen können, ausdrücklich klargestellt werden. Das gilt außer für den freien Dienstleistungsverkehr insbesondere auch für die Wettbewerbspolitik (Art. 48), für die Angleichung der Steuergesetzgebung (Art. 49), die meisten Bereiche der Gesellschaftspolitik (insbes. Art. 55 bis 59) sowie die Außenhandels- und Entwicklungspolitik (Art. 64 und 65). Es bietet sich an, entsprechend Art. 38 Abs. 2 und Art. 42 EWG-Vertrag in den künftigen neuen Abschnitt über den Verkehr eine Bestimmung aufzunehmen, die besagt, daß die allgemeinen Regeln gelten, soweit im Abschnitt über den Verkehr nicht etwas besonderes bestimmt ist. Nur so kann ein Nachteil beseitigt werden, der die bisherige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik erheblich belastet hat.

#### *Ausblick*

Die Kommission hat am Jahresende 1984 ein umfassendes Memorandum zur Seeschiffahrtspolitik der Gemeinschaft<sup>24</sup> beschlossen. Damit liegen jetzt zu allen Bereichen der Verkehrspolitik – Binnenverkehr, Luftfahrt, Seefahrt – Memoranden und Vorschlagsserien der Kommission auf dem Tisch des Rates. Es wird immer dringender, daß dieser seinen Entscheidungsprozeß verbessert, um den Rückstand in der europäischen Verkehrsgesetzgebung aufzuholen. Probleme wie der Transitverkehr durch die Alpenländer (neue Schweizer Steuern), Beseitigung der Grenzhindernisse, Modernisierung des Eisenbahnverkehrs, Erleichterung der Flugreisen, Eingliederung der europäischen Seeschiffahrt in den Weltseeverkehr und vieles andere dulden keinen Aufschub mehr. Es ist daher dringend, daß in den laufenden Reformdiskussionen (Institutioneller Ausschuß) mehr noch als bisher die Problematik der Verkehrspolitik berücksichtigt wird. Präsident Mitterrand sollte nicht umsonst am 25. Mai 1984 vor dem Europäischen Parlament<sup>25</sup> den Verkehrsbereich in eine Reihe mit der Elektronik, den Weltraumprogrammen und der Kultur gestellt haben – Bereiche, in denen es gelte, daß Europa sich seiner Stärke und Möglichkeiten bewußt werde.

#### Anmerkungen

- 1 Richtlinie Nr. 85/31 vom 19. Dezember 1985, ABL. der EG, L2/14 v. 3. Januar 1985.
- 2 Verordnung EWG Nr. 3621/84 (Gemeinschaftskontingent für den Güterkraftverkehr) v. 19. Dezember 1985, ABL. der EG, L 333 v. 21. Dezember 1984; Verordnung EWG Nr. 3620/84 (Infrastruktur) vom 19. Dezember 1984, ABL. der EG, L 333 v. 21. Dezember 1984
- 3 Brüssel, 19./20. März, Bulletin der EG, 3/

- 1984, S. 7f; Fontainebleau, 25./26. Juni, Bulletin der EG, 6/1984, S. 7f; Dublin, 3./4. Dezember, Bulletin der EG, 12/1984, S. 8f
- 4 Der Rat der EG, Mitteilung an die Presse Nr. 6993/84 (Presse 82) v. 10. Mai 1984
- 5 Vgl. zu den Grundsatzpositionen der Mitgliedstaaten in der Verkehrspolitik Jürgen Erdmenger, EG unterwegs – Wege zur Gemeinsamen Verkehrspolitik, Baden-Baden 1981, S. 21f.

- 6 Bulletin der EG, 3/1984, S. 63f.
- 7 Rechtssache 13/84, ABl. der EG, C49 v. 19. Februar 1983.
- 8 Informelles Treffen der Verkehrsminister am 2. April in Créteil bei Paris.
- 9 In der Plenartagung vom 12. bis 16. März, Bulletin der EG, 3/1984, S. 93f.
- 10 Bulletin der EG, 5/1984, S. 70f.
- 11 Bulletin der EG, 11/1984, S. 51f; Bulletin der EG, 12/1984, S. 94f; 18. Gesamtbericht über die Tätigkeit der EG 1984, Büssel/Luxemburg 1985, S. 217f.
- 12 ABl. der EG, C 144 v. 15. Juni 1981.
- 13 Bulletin der EG, 6/1984, S. 9.
- 14 18. Gesamtbericht, a.a.O., S. 33.
- 15 Vgl. Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, in: Jahrbuch der Europäischen Integration 1983, S. 185-191, hier S. 187f.
- 16 Beitrag der Europäischen Gemeinschaft zur Entwicklung des Luftverkehrs, 4. Juli 1979, Beilage 5/79 zum Bulletin der EG.
- 17 Luftverkehrspolitik der EG, Memorandum Nr. 2, ABl. der EG, C 182 v. 9. Juli 1984.
- 18 18. Gesamtbericht, a.a.O., S. 222.
- 19 Vgl. Jürgen Erdmenger, Rn. 14 und 15 zu Art. 84, in: Hans von der Groeben, Hans von Boeckh, Jochen Thiesing u. Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), Kommentar zum EWG-Vertrag, 3. Aufl., Baden-Baden 1983.
- 20 Der Vertragsentwurf des EP ist abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 21 Vgl. Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, a.a.O., S. 189.
- 22 Vgl. Jürgen Erdmenger, Rn. 7 bis 20 zu Art. 74 in: Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, a.a.O.
- 23 Vgl. Jürgen Erdmenger, Rn. 4 zu Art. 74 in: Groeben/Boeckh/Thiesing/Ehlermann, a.a.O., mit weiteren Nachweisen.
- 24 Seeschiffahrtspolitik der EG, von der Kommission am 12. Dezember 1984 beschlossen, vgl. 18. Gesamtbericht, a.a.O., S. 218.
- 25 Die Rede Präsident Mitterrands vor dem EP ist abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.

### Weiterführende Literatur

- Dollinger, Werner, Aktuelle Fragen der deutschen Verkehrspolitik, in: Bulletin der Bundesregierung Nr. 27/1984 vom 13. März 1984.
- Dousset, Jacques, L'Europe des transports sous la présidence française, in: Transports, Paris 1984, Nr. 295, S. 275.
- Erdmenger, Jürgen, Vers une politique de Transport pour l'Europe, Luxemburg/Brüssel/Paris: RTL/Labor/Nathan 1984.
- Pompl, Wilhelm, Neuere Entwicklungen in der Luftverkehrspolitik der Europäischen Gemeinschaft, in: Internationales Verkehrswesen, Frankfurt/M. 1984, Nr. 5, S. 317f.
- Weinstock, Ulrich, Verkehrspolitische Integration: gemeinsame Politik versus Zusammenarbeit, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), Abgestufte Integration, Kehl am Rhein/ Straßburg: Engel 1984, S. 125 ff.
- Voigt, Fritz u. Hermann Witte (Hrsg.), Integrationswirkungen von Verkehrssystemen und ihre Bedeutung für die EG, Berlin: Duncker & Humblot 1985.