

## Verkehrspolitik\*

JÜRGEN ERDMENGER

### *Schlaglichter*

Ähnlich wie schon im Vorjahr<sup>1</sup> hat die EG-Verkehrspolitik auch im Jahre 1983 stärker als früher das allgemeine europapolitische Interesse auf sich gezogen. So haben die zehn Verkehrsminister vier offizielle Ratstagungen abgehalten – zwei unter deutscher, zwei unter griechischer Präsidentschaft – und sich zusätzlich inoffiziell in Athen getroffen. Im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes hat sich auch der Europäische Rat in Brüssel, Stuttgart und Athen sowie der Rat der Wirtschaftsminister mehrmals mit der gemeinsamen Verkehrspolitik befaßt. Zu dieser besonderen Aktivität der Räte hat nicht zuletzt auch die Untätigkeitsklage Anlaß gegeben, die das Europäische Parlament im Januar vor dem Europäischen Gerichtshof für den Bereich der Verkehrspolitik gegen den Rat erhoben hat<sup>2</sup>. Darin hat das Parlament dem Rat vorgeworfen, er habe es unterlassen, wichtige im EWG-Vertrag vorgesehene Beschlüsse zur Verwirklichung der gemeinsamen Verkehrspolitik rechtzeitig zu fassen. Auch die Kommission hat, abgesehen von ihrem Beitritt zur Klage des Parlaments, der verkehrspolitischen Arbeit der Institutionen der Gemeinschaft durch ihre grundsätzliche Mitteilung zum Binnenverkehr vom Februar<sup>3</sup> neuen Antrieb gegeben. Darüber hinaus legte die niederländische Regierung im Frühjahr ein umfassendes Memorandum zur Verkehrspolitik vor<sup>4</sup>.

Die praktischen Ergebnisse dieses im Vergleich zu früheren Jahren hohen Aufwands, die aus den vom Rat zur Verkehrspolitik erlassenen Rechtsakten abzulesen sind, nehmen sich allerdings eher bescheiden aus. Während der Rat im Juni unter der deutschen Präsidentschaft immerhin noch fünf Rechtsvorschriften und eine Empfehlung zu Problemen im Eisenbahn-, Straßen-, Luft- und Seeverkehr verabschieden<sup>5</sup> konnte, konnte er sich bis zum Jahresende unter der griechischen Präsidentschaft ‚nur‘ noch auf die allerdings wichtige Richtlinie zur Erleichterung der Formalitäten und Kontrollen beim Güterverkehr über die Grenze<sup>6</sup> und die Fortsetzung der Verhandlungen mit Österreich<sup>7</sup> einigen.

Die ‚großen‘ Dossiers, die dem Rat zum Teil seit Jahren vorliegen, wurden zwar wiederholt beraten, Einigung konnte aber nicht erzielt werden. Das gilt

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

vor allem für das zwanzig Jahre alte Thema der Maße und Gewichte für LKW und Busse, für die Ausweitung des Gemeinschaftskontingents für Güterkraftverkehrsgenehmigungen, für das Arbeitsprogramm bis 1986 und leider auch für die finanzielle Unterstützung von Weeginvestitionen aus Gemeinschaftsmitteln. Letzteres ist besonders bedauerlich, da die 1982 begonnene neue Aktion unbedingt fortgesetzt werden sollte, zumal – wenn auch bescheidene – Mittel im Haushalt dafür vorhanden sind<sup>8</sup>. Die Mittel für 1983 wurden auf 1984 übertragen. Der enttäuschende Verlauf der zweiten Jahreshälfte ist im großen Maße darauf zurückzuführen, daß die Verkehrspolitik mit in die Debatten des Europäischen Rates hineingezogen wurde, dessen Scheitern in Athen zwangsläufig Folgen für die beiden Ratstagungen der Verkehrsminister im Dezember hatte. Insbesondere die Niederlande erhofften sich nämlich einen Gipfelbeschluß zur Liberalisierung des Straßenverkehrs. Da dieser ausblieb, stimmten sie anderen Dossiers nicht zu, um ihre Karten bis zum nächsten Gipfel im März 1984 in der Hand zu behalten. Eine ähnliche Wirkung hatte übrigens die Untätigkeitsklage des Parlaments. Solange das Urteil des Gerichtshofs nicht vorliegt, hoffen progressive Delegationen auf weitreichende Konsequenzen dieses Urteils und zögern, schon vorher halben Lösungen zuzustimmen.

An diesem Beispiel zeigt sich übrigens, daß das Paketeschnüren auf Gipfelkonferenzen eine zweischneidige Sache ist. Dieses Vorgehen ist nur sinnvoll, wenn man von vornherein weiß, daß man gerade durch das Verbinden von einigen wenigen Dossiers die Entscheidung erleichtert. Überfrachtet man allerdings das Paket, dann blockiert die Nichteinigung in einer Frage auch den ganzen Rest. Letzteres Schicksal hat diesmal jedenfalls die Verkehrspolitik erlitten, die bei gutem Willen von den Fachministern durchaus sachgerecht hätte entschieden werden können. Mehr als einen allgemeinen Appell, die Verkehrspolitik voranzutreiben – wie etwa in den Schlußfolgerungen des Vorsitzes vom März in Brüssel<sup>9</sup> und vom Juni in Stuttgart<sup>10</sup> enthalten – kann man von den Regierungschefs ohnehin kaum erwarten, solange ihre Tagesordnungen so überladen sind wie im Laufe des Jahres 1983. Das soll nicht heißen, daß die europäische Verkehrspolitik es nicht wert wäre, einmal von den Regierungschefs gründlich behandelt zu werden. Die LKW-Straßenblockaden vom Februar 1984 zeigen deutlich, daß das Defizit in der gemeinsamen Verkehrspolitik baldmöglichst ausgeglichen werden muß! Immerhin ist mit der Richtlinie zur Erleichterung der Grenzabfertigung ein kleiner, aber sehr nützlicher Schritt getan worden.

#### *Die Mitteilung der Kommission vom Februar 1983*

Zehn Jahre nach dem Grundsatzpapier von 1973 hat die Kommission dem Rat erneut eine Darstellung der verkehrspolitischen Zielsetzungen für Eisenbahn, Straße und Binnenschifffahrt, verbunden mit Arbeitsprogrammen für Kommission und Rat vorgelegt<sup>11</sup>. Sie hat dem Entwurf eine umfassende Ratsresolution beigefügt, um zu erwirken, daß der Rat sich endlich auch selbst ein Gesamt-

konzept der Verkehrspolitik zu eigen macht. Die Mitteilung „Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik – Binnenverkehr“ konkretisiert den pragmatischen Ansatz, den die Kommission in den vergangenen Jahren mehr und mehr gewählt hat. Sie versucht, ein Programm aufzustellen, das alle Elemente enthält, die für einen Interessenausgleich zwischen den Mitgliedstaaten notwendig sind. Dabei müssen deren wirtschaftliche, soziale und geographische Gegebenheiten in Rechnung gestellt werden. Hierauf ist nämlich die unterschiedliche Bewertung des Straßen- und Eisenbahnverkehrs in den einzelnen Mitgliedstaaten zurückzuführen. Die Verwirklichung der Freizügigkeit von Transportleistungen in einem gemeinschaftlichen Verkehrssystem ist, wie schon früher in diesem Jahrbuch ausgeführt<sup>12</sup>, vor allem deshalb so schwierig, weil die großen Flächenstaaten sich um den Bestand ihrer Eisenbahnen sorgen und zu hohe Kosten für ihr Straßennetz fürchten, wenn sie ihre Grenzen unbeschränkt für den gewerblichen Straßenverkehr aus den Nachbarstaaten öffnen.

Die neue Mitteilung der Kommission kommt auch einer Aufforderung des Parlaments vom März 1982<sup>13</sup> nach, das Arbeitsprogramm, das Ende 1983 ausläuft, auf die Jahre 1984 und 1985 auszudehnen.

Der deutsche Bundesminister Hans Dollinger hat als Präsident des Rates in der Zusammensetzung der Verkehrsminister die Kommissionsmitteilung aufgegriffen und sie zum Gegenstand einer Orientierungsdebatte im Rahmen einer Sondersitzung am 23. Februar 1983 gemacht<sup>14</sup>. Auch der griechische Verkehrsminister Nicolaos Akididis hat am 6. Oktober in einer informellen Ratstagung in Athen noch einmal versucht, eine Resolution des Rates mit einem Gesamtkonzept für die EG-Verkehrspolitik der kommenden Jahre zustandezubringen. Ein entsprechender Entwurf ist auf der Ratstagung am 1. Dezember weitgehend fertiggestellt worden. Zur Verabschiedung ist es aber wegen des oben erwähnten Zusammenhangs mit dem Scheitern des Athener Gipfels nicht gekommen<sup>15</sup>. Die vorgesehene Resolution geht zwar nicht so weit wie der zu Grunde liegende Kommissionsvorschlag. Sie entspricht auch nicht den Wünschen des Europäischen Parlaments nach rechtlicher Verbindlichkeit<sup>16</sup>. Sie würde aber doch eine weitergehende politische Bedeutung haben als ähnliche frühere Bemühungen des Rates, die in ihren Formulierungen meist sehr vage gehalten waren. Der jetzt erarbeitete, aber nicht verabschiedete Text läßt immerhin ein Arbeitsprogramm für die Jahre bis 1986 erkennen.

#### *Mehr Freiheit im Luftverkehr*

Die im Juni verabschiedete Richtlinie des Rates „über die Zulassung des interregionalen Linienflugverkehrs zur Beförderung von Personen, Post und Fracht zwischen den Mitgliedstaaten“<sup>17</sup> ist das erste konkrete, wenn auch sehr bescheidene Ergebnis der seit der zweiten Hälfte der Siebziger Jahre eingeleiteten Bemühungen, die Europäische Integration auch für den Luftverkehr nutzbar zu machen<sup>18</sup>. Sie ist zugleich auch Ausdruck dafür, wie außerordentlich schwie-

rig es gerade im Bereich des Luftverkehrs ist, die eingefahrenen nationalstaatlichen Traditionen aufzulockern. Die einzelstaatliche Politik räumt den nationalen Linienverkehrsgesellschaften meistens eine Präferenzregelung ein. Von den Verkehrsministern, die einerseits meist die Eigentümer dieser Gesellschaften vertreten, andererseits aber im Rat einstimmig eine europäische Neuorientierung der Luftverkehrspolitik beschließen sollen, ist daher kein großer Integrationsprung zu erwarten.

So ist denn von der ursprünglichen Absicht der Kommission, im Interesse der europäischen Flugreisenden das Genehmigungsverfahren für regionale Fluglinien zu erleichtern, die das Netz der großen Verbindungen der nationalen Gesellschaften zwischen den Hauptstädten sinnvoll ergänzen können, nicht viel übrig geblieben. Die Furcht, die nationalen Gesellschaften könnten an kleinere Privatgesellschaften oder im Interkontinentalverkehr Passagiere verlieren, hat die Oberhand behalten. Aber es hat sich dennoch gezeigt, daß der politische Druck der Handelskammern, der Industrie in entlegeneren Regionen, der Regionalflughäfen, der Verbraucherverbände und des Europäischen Parlaments den Rat doch zu einer luftverkehrspolitischen Entscheidung drängen kann<sup>19</sup>. Dieser konnte sich letztlich der Einsicht nicht völlig verschließen, daß das europäische Linienflugnetz in den zurückliegenden Jahren durch den Einsatz immer größerer Flugzeuge von immer weniger Flughäfen sich zum Nachteil der entlegeneren Regionen entwickelt hat. In Deutschland sind ganze Bundesländer davon betroffen, während andererseits die wenigen Hauptflughäfen immer größere Passagierzahlen zu bewältigen haben.

Die Kommission ist mit ihrem Vorschlag dieser Entwicklung entgegengetreten, mit dem Ziel, wieder mehr europäische Direktflugverbindungen einzurichten. Diese sollten kleinere und mittlere Flughäfen über die Grenzen hinweg untereinander verbinden oder direkt an die großen Hauptflughäfen anschließen. Kleinere Fluggesellschaften sollten eine Chance bekommen, solche Routen des Ergänzungsluftverkehrs mit kleinerem Gerät und ohne großen und teuren Organisationsapparat wirtschaftlich zu befiegen. Der Vorteil solcher grenzüberschreitenden europäischen Direktverbindungen besteht für den Passagier in einer Verbesserung der Struktur des europäischen Luftverkehrsnetzes und in erheblichen Zeitgewinnen. Die Flugfrequenzen können höher sein, das zeitraubende Umsteigen auf den großen Flughäfen entfällt.

Nach Studien der EG-Kommission wären nach dem ursprünglichen Vorschlag ca. 100 solcher neuen Direktverbindungen in der EG wirtschaftlich zu betreiben gewesen. Der Deutsche Industrie- und Handelstag<sup>20</sup> hat 34 solcher Routen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und den EG-Ländern ermittelt. Der Ministerrat hat nun die Bedingungen für die Einrichtung solcher Dienste so verschärft – insbesondere durch Ausklammerung der großen Verkehrsflughäfen der Kategorie 1 und durch das Verbot der Einrichtung von Paralleldiensten –, daß nach der EG-Studie nur noch ca. 20 Möglichkeiten, nach der DIHT-Umfrage nur noch ca. sieben potentielle Strecken übrigbleiben<sup>21</sup>.

Das entspricht einer Einschränkung um  $\frac{4}{5}$  – ein Stück europapolitischer Wirklichkeit 1983!

Die Kommission hat sich nicht entmutigen lassen und Ende Februar 1984 ein neues Grundsatzmemorandum<sup>22</sup> zur weiteren Entwicklung der gemeinsamen Luftverkehrspolitik vorgelegt. Darin werden vor allem Möglichkeiten aufgezeigt, das europäische Luftverkehrssystem rationeller und flexibler zu gestalten, so daß das Einsparen von Kosten letztlich auch dem Flugreisenden bei der Tarifgestaltung zu Gute kommt.

### *Verkehr und Europäische Union*

Daß das europäische Einigungswerk in der Substanz und in seinem Entscheidungsprozeß reformbedürftig ist, kann man auch an den vorstehend skizzierten verkehrspolitischen Entwicklungen des Jahres 1983 leicht ablesen. Das Europäische Parlament hat zu dieser Reformdiskussion mit seinen Resolutionen vom 19. September 1983<sup>23</sup> und vom 14. Februar 1984 über einen Vertrag zur Gründung der Europäischen Union<sup>24</sup> einen wesentlichen Beitrag geleistet. Die Schlußresolution wird später einer gründlichen Analyse bedürfen. Stellt man die Frage der politischen Durchsetzbarkeit zunächst zurück, so lohnt es doch schon jetzt, auf den Inhalt – hier zum Problem Verkehrspolitik – einen Blick zu werfen.

Dabei fällt auf, daß den bisherigen Arbeitserfahrungen auf der Basis insbesondere des EWG-Vertrages bei der Einordnung der Verkehrspolitik in das Gefüge des neuen Vertragsentwurfes nur wenig Rechnung getragen wurde. Die Verkehrspolitik ist als eine von sechs sektoralen Politiken mit gewissen Zielsetzungen in Artikel 53 eingeordnet worden, womit der Union auf diesem Sachgebiet eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Andererseits hat die Union aber nach den Artikeln 47 und 48 auf den Gebieten des freien Dienstleistungsverkehrs und der Wettbewerbspolitik eine ausschließliche Kompetenz. Artikel 12 bestimmt, daß die Mitgliedstaaten insoweit keine Möglichkeit mehr haben, neue Maßnahmen zu ergreifen. Gilt das auch für die Transportwirtschaft, soweit sie zum Dienstleistungssektor gehört und soweit auf dem Verkehrsmarkt der Wettbewerb zu regeln ist?

Wer sich mit der bisherigen Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik befaßt, weiß, daß die Arbeiten unter anderem durch drei Umstände besonders belastet werden<sup>25</sup>:

- erstens, daß das Ziel der Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs nicht auch für Transportdienstleistungen im EWG-Vertrag klar vorgegeben ist (vgl. Art. 61 Abs. 1 EWG-Vertrag);
- zweitens, daß auch sonst die Zielsetzungen für die Verkehrspolitik nur vage umschrieben sind (Art. 74, 75, 84 EWG-Vertrag);
- drittens, daß das Verhältnis der speziellen Verkehrsvorschriften zu den allgemeinen Regeln des EWG-Vertrages, insbesondere zu den Wettbewerbsregeln der Artikel 84 und 85 nicht klar definiert ist. Zwar hat der Gerichts-

hof die allgemeinen Regeln für anwendbar erklärt<sup>26</sup>, daraus haben sich aber in der täglichen Arbeit neue Schwierigkeiten ergeben (z.B. bei der Anwendung der Wettbewerbsregeln auf Seeschifffahrt und Luftfahrt).

Es nimmt nun Wunder, daß diese an sich bekannten Schwierigkeiten in dem neuen Vertragsentwurf nicht durch deutliche Formulierungen ausgeräumt wurden. Entsprechende Bemühungen des Verkehrsausschusses des Parlaments sind im Plenum nicht durchgedrungen. So ist das Verhältnis der konkurrierenden Zuständigkeit des Artikels 53 zu den ausschließlichen Zuständigkeiten der Artikel 47 und 48 wieder unklar: Ist z.B. der Verkehr in das allgemeine Programm zur Herstellung des freien Dienstleistungsverkehrs (Art. 47 Abs. 3) einzubeziehen? Dasselbe gilt übrigens auch für das Verhältnis zu Artikel 64 Abs. 2: Gehört z.B. die Seeschifffahrt zur Außenhandelspolitik? Nimmt man noch die nur sehr allgemein formulierte Kollisionsnorm des Artikel 7 Abs. 2 über das Verhältnis zu den alten Verträgen hinzu – diese bleiben in Kraft soweit nicht ausdrücklich oder indirekt geändert – so ist die Verwirrung der Rechtslage komplett. Hinzu kommt, daß auch die Umschreibung der Ziele der Verkehrspolitik in Artikel 53 Abs. 2 b willkürlich, ungenau und vor allem mit ihrer Beschränkung auf die wirtschaftliche Integration viel zu eng ist. Wo bleibt da z.B. der europäische Führerschein?

Auf die weiteren Probleme des Entwurfs wird an anderer Stelle näher einzugehen sein. Zu hoffen bleibt, daß die Reform, wenn sie weitergeführt wird, zur Einarbeitung genauerer Vorschriften für die Verkehrspolitik Gelegenheit bietet.

### Anmerkungen

- 1 Vgl. Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1982, Bonn 1983, S. 186–193.
- 2 Rechtssache 13/83, ABl. der EG, C 49 v. 19. Februar 1983; abgedruckt als Dokument Nr. 1 in diesem Band.
- 3 „Fortschritte auf dem Wege zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik – Binnenverkehr“, in: ABl. der EG, C 154 v. 13. Juni 1983.
- 4 Bulletin der EG, 6/1983, S. 154f.
- 5 Darstellung in Bulletin der EG, 6/1983, S. 80 und in Kommission der EG, 17. Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaften 1983, Brüssel 1984, S. 206ff.
- 6 ABl. der EG, L 359 v. 22. Dezember 1983.
- 7 Kommission der EG, 17. Gesamtbericht, a.a.O., S. 212.
- 8 Kommission der EG, 17. Gesamtbericht, a.a.O., S. 207.
- 9 Abgedruckt als Dokument Nr. 2 in diesem Band.
- 10 Abgedruckt als Dokument Nr. 3 in diesem Band.
- 11 ABl. der EG, C 154 v. 13. Juni 1983.
- 12 Vgl. Jürgen Erdmenger, Verkehrspolitik, in: Werner Weidenfeld u. Wolfgang Wessels (Hrsg.), Jahrbuch der Europäischen Integration 1980, Bonn 1981, S. 185–193, hier S. 189.
- 13 Entschließung zur gemeinsamen Verkehrspolitik (Bericht Carossino) vom 9.3.1982, in: ABl. der EG, C 87 v. 5. April 1982.
- 14 Bulletin der EG, 2/1983, S. 42.
- 15 Kommission der EG, 17. Gesamtbericht, a.a.O., S. 207.
- 16 Entschließung zur gemeinsamen Verkehrspolitik vom 10. Dezember 1983, in: ABl. der EG, C 10 v. 16. Januar 1984.
- 17 ABl. der EG, L 237 v. 26. August 1983.



- 18 Vgl. Jürgen Erdmenger, R<sup>n</sup>. 48–57 zu Artikel 84, in: Hans von der Groeben, Hans von Boeck, Jochen Thiessing u. Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3. Aufl., Baden-Baden 1983.
- 19 Vgl. Wilhelm Grebe, *Die Studie des Flughafens Hannover zum Ergänzungsflugverkehr – ein Anstoß zum Handeln*, in: *Luftverkehr – Nachrichten vom Flughafen Hannover*, Nr. 2/83, S. 23.
- 20 Wilhelm Grebe, a.a.O., S. 23.
- 21 Wilhelm Grebe, a.a.O., S. 24; H.B. Regionalflugverkehr – Eine gute Idee droht an Kleinstaaterei zu scheitern, in: *Flug Revue*, 1984, Nr. 1, S. 6.
- 22 Dok. KOM (84) 72 endg. v. 22.2.1984.
- 23 Abgedruckt als Dokument Nr. 6 in diesem Band.
- 24 ABl. der EG, L 00/1984 vom 000.
- 25 Vgl. Jürgen Erdmenger, *Vorbemerkung 13–20 zu den Artikeln 74–84*, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, a.a.O.
- 26 EuGH, *Kommission/Frankreich, Rechtssache 167/73*, Slg 1974, S. 359.

### Weiterführende Literatur

- Aberle, Gerd u. Sigurd Rielke (Hrsg.), *Alternative Strategien in der Luftverkehrspolitik? – Analyse und Perspektive für den nationalen und grenzüberschreitenden Personenverkehr*, Bonn: Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft e.V. 1983.
- Buergel, Heinrich, *Grundlagen deutscher Verkehrspolitik*. Aus der Werkstatt des Verkehrspolitikers, Darmstadt: Tetzlaff 1983.
- Conférence Européenne des Ministres des Transports (Hrsg.), *L'interaction des transports aériens et des transports terrestres en Europe*, Paris: CEMT 1983.
- Erdmenger, Jürgen, *The European Community Transport Policy: Towards a Common Transport Policy*, Aldershot: Gower 1983.
- Ders., *Kommentierung der Artikel 74 bis 84*, in: Hans von der Groeben, Hans von Boeckh, Jochen Thiessing u. Claus-Dieter Ehlermann (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, 3. Auflage, Baden-Baden: Nomos 1983.
- Frohnmeier, Albrecht, *Kommentierung der Artikel 74 bis 84*, in: Eberhard Grabitz (Hrsg.), *Kommentar zum EWG-Vertrag*, München: C.H. Beck 1984.
- Haar, Ernst, Siegfried Marten u. Fritz Prechtel (Hrsg.), *Vorfahrt für Arbeitnehmer. Alternativen zur Verkehrspolitik*, Köln: Bund-Verl. 1983.
- Lau, Claus, *Verkehrspolitik für einen Seehafen. Vom Nullpunkt zur Europäischen Gemeinschaft*, in: Gerhard Schröder (Hrsg.), *Rückkehr zum Markt. Staat und Wirtschaft, Beiträge zur Geschichte der Handelskammer Hamburg*, Hamburg: Christians 1982, S. 183ff.
- Ventrella, Francesco u. Claude Chène, *L'observation des marchés des transports de marchandises de la CEE*, in: *Transports*, Brüssel 1983, Nr. 286, S. 411–426.