

GTZ TRANSPORT NEWS

Spezial: RECHT UND VERKEHR

JULI 2010

Liebe Kolleginnen und Kollegen,

wir freuen uns, Ihnen heute einen Newsletter zum Thema „**Rechtssicherheit und daraus abzuleitender Beratungsbedarf im Verkehrswesen**“ präsentieren zu dürfen.

Ohne einen gesicherten Rechtsrahmen sind Veränderungen – auf welchem Gebiet auch immer – nachhaltig nicht zu erreichen. Die Europäische Union hat beispielsweise im „White Book“ für die neuen bzw. noch assoziierten Mitgliedsstaaten ausdrücklich eine Harmonisierung der Gesetzgebung sowie der Rechtsprechung im Verkehrswesen gefordert.

Um dieses Thema zu vertiefen, erwarten Sie im Einzelnen folgende Artikel:

- Dr. Jens Deppe (GTZ)
Rechtsberatung der GTZ in Transformationsstaaten
- Prof. Dr. h.c. Rolf Knieper (Uni Bremen)
Die Rolle des Rechts im Waren- und Personenverkehr
- Arthur Gleijm (Rebel Group)
Flexibilität ist essentiell für private Investitionen in Straßen
- Klaus Uhl (Vienna Consult)
Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa
- Prof. Dr. Elmar Giemulla (TU Berlin)
Luffahrt und EZ – Rechtsberatung im Bereich Aviation
- Henrike Koch, Dr. Haasis (ISL Bremen)
Der Rechtrahmen des intermodalen Verkehrs
- Krassimira Martinova (Vize Transportministerin Bulgarien)
Legal Harmonisation im EU Kontext am Beispiel des Transportsektors Bulgariens

Für weitergehende Informationen oder Anregungen stehen Ihnen sowohl die Verfasser der Beiträge als auch das GTZ-Transportteam gerne zur Verfügung.

Zögern Sie nicht, den Newsletter an interessierte Kolleginnen und Kollegen weiterzuleiten!

Viel Spaß beim Lesen wünscht

Dr. Cornelia Alter

Unsere Autoren:	2
1. Rechtsberatung der GTZ in Transformationsstaaten	3
2. Die Rolle des Rechts im Waren – und Personenverkehr	5
3. Flexibilität ist essentiell für private Investitionen in Straßen	7
4. Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa	12
5. Luffahrt und EZ – Rechtsberatung im Bereich Aviation.....	22
6. Der Rechtrahmen des intermodalen Verkehrs	24
7. „Legal Harmonisation“ im EU Kontext am Beispiel des Transportsektors Bulgariens.....	31

Unsere Autoren:



Dr. Jens Deppe ist Volljurist mit Fokus auf Verwaltungs- und Zivilrecht. Er arbeitet seit 2000 für die GTZ und war bisher insbesondere in Auslandseinsätzen im Südkaukasus und in Zentralasien tätig. Seit 2009 ist er als Fachplaner in der GTZ-Zentrale beschäftigt und zuständig für die fachliche Begleitung von Rechtsberatungsprojekten weltweit.



Dr. h.c. Rolf Knieper Professor für Zivil- und Wirtschaftsrecht im Ruhestand, Uni Bremen. Dr. hc.c an den Universitäten Tbilissi/Georgien und Chisinau/Moldavien. Zweimal von der Universität beurlaubt, um für die GTZ, Weltbank und die EU Projekte der Wirtschaftsrechtsreform durchzuführen, mit Schwerpunkt Afrika, Zentralasien und im Kaukasus.



Arthur Gleijm ist Berater und Miteigentümer von RebelGroup in Rotterdam. Er ist Jurist und hat etwa 20 Jahre Erfahrung im Management und in der juristischen und wirtschaftlichen Beratung auf dem Gebiet Infrastruktur, Transport und Logistik. Er berät sowohl öffentliche als private Kunden, zum Beispiel bei Marktordnungsfragen.



Klaus Uhl, Wirtschaftsstudium in Brüssel, Aberdeen, Mannheim, war 12 Jahre Berater bei der Deutschen Eisenbahn-Consulting GmbH, 5 Jahre Hauptabteilungsleiter für int. Güterverkehr Nord-, Nordwest- und Südeuropa, Transit-, Fähr- und Reedereiverkehr der Deutschen Bahn AG. Er ist Finanz-, Marketing-, und Privatisierungsexperte für Eisenbahnen, Häfen und Straßenverkehr



Prof. Dr. Elmar Giemulla ist Dozent an der Fachhochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung und Honorarprofessor für Luftverkehrsrecht an der Technischen Universität Berlin sowie an der EMBRY Riddle Aeronautical University. Derzeit ist er in Afghanistan in Sachen Ausbildung von Fluglotsen für den Flugplatz Masar-e-Sharif tätig.



Prof. Dr. Hans Dietrich Haasis geb. 1958, Wirtschaftsingenieur, Studium, Promotion, Habilitation in Karlsruhe, 2001 Direktor/ Leiter der Abt. Logistische Systeme des ISL Bremen.



Henrike Koch, studierte nach ihrer Ausbildung zur Schifffahrtskauffrau an der Universität Bremen Rechtswissenschaft: z. Zt. Rechtsreferendarin u. freie ISL MA



Krassimira Martinova ist Volljuristin (Studium Universität Sofia) und hat im bulgarischen Transportministerium 1993 als Rechtsberaterin angefangen, nach dem Aufstieg zur Abteilungsleiterin für Rechtsfragen war sie bis 2009 Vizeministerin für Transport. Zurzeit arbeitet sie für KraMart Consulting.

1. Rechtsberatung der GTZ in Transformationsstaaten

von Dr. Jens Deppe (GTZ)

Bedeutende Beiträge der GTZ zur Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen von Partnerländern...

...mit den Schwerpunkten: Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht.

Stillstand vermeiden: Erfolg und Nachhaltigkeit im Bereich Recht und Justiz stehen und fallen mit wirkungsvollen Strategien für die Implementierung des neuen Rechts

Förderung von:

...individueller Weiterbildung von Juristen...

...Organisationsberatung...

...institutionelle Beratung.

Nachhaltige Rechts- und Justizreformen sind zentrale Bausteine der gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Entwicklung. Die GTZ leistet nun schon seit vielen Jahren bedeutende Beiträge zur Entwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen einer Reihe von Partnerländern. Im Bereich der Transformationsstaaten in Südosteuropa, im Kaukasus und in Zentralasien, aber auch in der Mongolei und in China engagiert sich die GTZ mit großer Kontinuität und ständig angepassten Konzepten.

Schwerpunkte sind dabei das Zivil-, Wirtschafts- und Verwaltungsrecht. Anfangs ging es vor allem um den Ausbau einer Gesetzgebung, welche die Einführung der Marktwirtschaft unterstützte (z. B. Zivilgesetzbücher, Gesellschaftsrecht, Eigentumsrecht). Ein deutscher Input war es nicht zuletzt, das Leitbild einer sozialen Marktwirtschaft zu vertreten. Hinzu kamen aber z. B. auch die Grundsätze des Rechtsstaats, die jetzt bei der laufenden Modernisierung des Verwaltungsrechts eine tragende Rolle spielen.

Die Erkenntnis aus der Zusammenarbeit für eine neue Gesetzgebung war dabei regelmäßig die, dass man hierbei nicht stehen bleiben darf. Erfolg und Nachhaltigkeit im Bereich Recht und Justiz stehen und fallen mit wirkungsvollen Strategien für die Implementierung des neuen Rechts. In letzter Zeit nehmen daher die Konzepte des Capacity Development zu recht einen immer breiteren Raum ein. Neben die individuelle Weiterqualifizierung von Juristen (Gruppen von Richtern, Gerichtsvollziehern, Rechtsanwälten usw.) treten die Organisationsberatung und die institutionelle Beratung hinzu. Wir unterstützen den Aufbau von Notar- und Rechtsanwaltskammern, die Modernisierung des Systems der Zwangsvollstreckung und das Registerwesen genauso wie die Richterfortbildung und die Optimierung des Gesetzgebungsprozesses.

Im Rahmen der EU-Annäherung der südosteuropäischen Staaten, der Europäischen Nachbarschaftspolitik und der Südkaukasusinitiative nehmen wir weiterhin teil an den rechtlichen und wirtschaftlichen Reformen unserer Partnerländer. In China begleiten wir im Auftrag des BMZ und gemeinsam mit dem Bundesministerium der Justiz den chinesisch-deutschen Rechtsstaatsdialog.

Gemeinsam ist allen Vorhaben und Programmen eine ausgesprochene Praxisorientierung und ein methodischer, ganzheitlicher Ansatz. Zusammen mit der Justiz einiger Bundesländer (Hessen, Bremen, Niedersachsen, Bayern, Baden-Württemberg usw.) wird ein regelmäßiger fachlicher Austausch mit den Juristen unserer Partnerländer gepflegt.

**Praxisorientierung
und ein methodischer,
ganzheitlicher Ansatz -
Credo aller
GTZ Projekte**

**modelloffene und
nachfrageorientierte
Ansätze der GTZ**

**Berücksichtigung des
sozialen und
politischen Kontexts
der Partnerländer**

Informationsreisen zu Einrichtungen der deutschen Justiz sind fester Bestandteil unserer Zusammenarbeit.

Die GTZ arbeitet vor dem Hintergrund des kontinentaleuropäischen Rechts mit modelloffenen und nachfrageorientierten Ansätzen. Die Programme der GTZ engagieren sich in den Partnerländern durch enge Kooperationen mit staatlichen und zivilgesellschaftlichen Reformakteuren. Die Berater berücksichtigen immer den sozialen und politischen Kontext der Partnerländer. Es geht hierbei nicht um einen deutschen „Rechtsexport“, sondern um die nachhaltige Förderung und Entwicklung der Reformkapazitäten der Partnerländer.

Die Abteilung „Demokratie und Staat“ aus Planung und Entwicklung der GTZ hat das Thema Recht und Justiz in den folgenden entwicklungspolitischen Zusammenhang gestellt:

„Die GTZ fördert Rechtsstaatlichkeit und soziale Marktwirtschaft, weil nur in einem demokratisch und sozial verfassten Rechtsstaat, der die Menschenrechte und die Gleichberechtigung der Geschlechter garantiert, Konflikte vermieden und Frieden gesichert wird, Rechtsicherheit und wirtschaftliches Wachstum entstehen kann, Armut wirksam bekämpft, soziale Sicherheit gefördert und Umwelt-, Klima- und Ressourcenschutz gewährleistet wird.“

Kontakt:

- Dr. Jens Deppe
jens.deppe@gtz.de

GTZ Demokratie und Rechtsstaat

<http://www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/883.htm>

Weitere Good Governance Themen:

- Dezentralisierung
- Korruption
- Öffentliche Finanzen
- Kommunal- und Stadtentwicklung
- Staats- und Verwaltungsreform
- Regionalisierung

Mehr Informationen unter

<http://www.gtz.de/de/themen/882.htm>

2. Die Rolle des Rechts im Waren – und Personenverkehr

von Prof. Dr. h.c. Rolf Knieper (UNI BREMEN)

Zuverlässigkeit und Sicherheit unseres Verkehrssystems bedingen die individuelle Freiheit.

Verkehrswege und Verkehrsmittel sind die Lebensadern einer jeden arbeitsteiligen Wirtschaft. Das gilt sowohl in den nationalen wie in internationalen Beziehungen. Auf ihrer Zuverlässigkeit und Sicherheit ruhen der Umschlag von Gütern ebenso wie die Freiheit des Personenverkehrs und das heißt auch: die Flexibilität des Arbeitsmarktes. Ohne sie ist eine nachhaltige wirtschaftliche und soziale Entwicklung, ja auch ein kultureller Austausch nicht denkbar.

Der Rechtsrahmen ist bedeutend für Verkehrssicherheit.

Die Sicherheit hat mehrere Dimensionen. Im Vordergrund stehen zunächst die technologische und die logistische Perfektionierung und Beherrschung der Beförderungsmittel und der Personen- und Warenströme. Nicht minder wichtig aber für die Verkehrssicherheit ist der Rechtsrahmen. Es ist nicht von ungefähr, dass in den internationalen Beziehungen die Konventionen zur Regulierung des Seeverkehrs nicht nur zu den ältesten gehören, sondern dass mit jedem neuen Transportmittel sehr rasch eine darauf zugeschnittene Rechtsmaterie entstand: im Straßenverkehr, im Eisenbahnverkehr, im Flugverkehr, um den spezifischen Sicherheitsanforderungen zu genügen. Dabei gehörte es stets zu den zentralen Zielen der Rechtssetzung, für eine globale Vereinheitlichung des Rechten- und Pflichtengefüges aller beteiligten Akteure auf hohem Niveau zu sorgen. Auf nationalem Gebiet ist das nicht anders.

Zentrale Ziele der Rechtssetzung: globale Vereinheitlichung des Rechten- und Pflichtengefüges aller beteiligten Akteure

Wiederum lassen sich mehrere, verschiedene und doch interdependente Dimensionen, Abteilungen und Zwecke der im Begriff des Verkehrsrechts zusammengefassten Materien erkennen.

Das öffentliche Verkehrsrecht gibt der Verkehrspolitik die legale Form...

Das *öffentliche Verkehrsrecht* gibt der Verkehrspolitik die legale Form. Es legt die Anforderungen, die Standards und auch die Verfahren fest, die jeder Beförderer ebenso wie Bereitsteller von Verkehrsinfrastrukturen bei der Aufnahme und der Ausübung der gewerblichen Tätigkeit zu beachten hat. Es umfasst eine große Palette von der Festlegung der Standards technischer Ausstattung und des Betriebens der Verkehrsmittel über, Pflichten zur Umweltverträglichkeit bis hin zur sozialen Absicherung der Beschäftigten und der Versicherungspflichten.

..., das *private Verkehrsrecht* gibt den Beziehungen zwischen Verkehrsteilnehmern (professionellen wie privaten) einen Rahmen, mit der Zielsetzung eines Risikoausgleichs.

Das *private Verkehrsrecht* gibt den Beziehungen zwischen Verkehrsunternehmern und professionellen wie privaten Nutzern einen Rahmen, der die Interessen beider angemessen berücksichtigen und einen fairen Risikoausgleich zum Ziel haben muss. Dazu gehört die Definition von Leistungs- und Zahlungsverpflichtungen, die Festlegung der Anforderungen an die Dokumentation in Transportpapieren ebenso die Voraussetzungen und der Umfang von Schadensersatzpflichten bei Vertragsverletzungen.

Ein zuverlässiges,
sicheres und
profitables
Verkehrssystem baut
auf ein Verkehrsrecht
auf mehreren Ebenen.

Ein entwickeltes
Verkehrsrecht ist
prioritäres Ziel der EZ...

...und kann z.B. durch
die Heranführung von
Staaten an
internationale
Abkommen, oder durch
Rechtsmodernisierung
erreicht werden kann.

Grundlage sind hier die Zivilgesetzbücher und Sondermaterien der Handelsgesetze ebenso wie die Verträge zwischen den Geschäftspartnern, die wegen ihres offensichtlichen Massencharakters regelmäßig durch Allgemeine Geschäftsbedingungen (AGB) vorformuliert werden. Für wie gesellschaftlich wichtig der Verkehrssektor gehalten wird, dokumentiert sich nicht zuletzt darin, dass die Aufstellung solcher AGB häufig nicht den Marktteilnehmern überlassen bleibt, sondern dass deren Verbände beteiligt werden und nicht selten gar einer staatlichen Genehmigung bedürfen.

Integraler Teil eines jeden Aufbaus und der Erhaltung solider, zuverlässiger, sicherer und auch profitabler Verkehrssysteme ist also ein entwickeltes Verkehrsrecht auf mehreren Ebenen: es umfasst die Mitgliedschaft in internationalen Abkommen, die für alle Verkehrsmittel bestehen, ebenso wie das öffentliche und das private Verkehrsrecht. Es versteht sich, dass alle diese Rechtsmaterien in einem engen inhaltlichen Zusammenhang stehen und stehen müssen.

Damit ist eine langfristige wirtschafts- und sozialpolitische Herausforderung ersten Ranges definiert und damit gleichzeitig ein prioritäres Ziel der entwicklungspolitischen Zusammenarbeit. In dieser Zusammenarbeit sind Staaten an die internationalen Abkommen heranzuführen, denen sie möglicherweise noch nicht beigetreten sind, und von der Wichtigkeit und Vorteilhaftigkeit für alle zu überzeugen, die in ihrer Ratifizierung liegen. In der Erarbeitung dieser Materien liegt gleichzeitig ein erster Schritt zur Modernisierung des nationalen Verkehrsrechts, da dieses sehr häufig - sowohl im Bereich des öffentlichen wie dem des Privatrechts - vom Inhalt der Konventionen beeinflusst ist. Diese Modernisierung ist eine ebenso zentrale wie langfristige Aufgabe, bei der es ja nicht nur um die Redaktion von Recht - Gesetzen, Verordnungen, AGB, Formularen und Musterverträgen - geht, sondern um deren Umsetzung in die Praxis: durch Veröffentlichung, Kommentierung, Fortbildung und um den Aufbau von Institutionen, die über die Rechteinhaltung wachen.

Kontakt:

- Prof. Dr. h.c. Rolf Knieper
rolf.knieper@gmail.com

3. Flexibilität ist essentiell für private Investitionen in Straßen

von Arthur Gleijm (REBELGROUP)

Dieser Artikel beinhaltet eine kurze Analyse der Voraussetzungen, die private Investoren an die Rechtssicherheit stellen, um in Entwicklungs- und Schwellenländern zu investieren. Die Schlussfolgerung ist, dass strukturelle Anpassungen am Rechtssystem in Kombination mit Flexibilität in der Vertragsgestaltung essentiell sind, um einen fruchtbaren Boden zu schaffen für Investitionen.

Hohe Erwartungen an private Investitionen beim Ausbau von Straßeninfrastruktur in den frühen 90igern in Osteuropa

Zu Beginn der 90-er Jahre des vorigen Jahrhunderts entstanden in den ehemals kommunistischen Ländern Zentraleuropas hohe Erwartungen über die Rolle, die private Investitionen spielen können beim Aufbau einer modernen Straßeninfrastruktur. Als Berater beim Aufbau der neuen, freien Infrastrukturmärkte der künftigen EU-Mitgliedsstaaten wurde ich häufig gebeten, beim meinem nächsten Besuch doch ein paar Investoren mitzubringen. Diese könnten interessiert sein, an der Finanzierung der neuen Autobahnen teilzunehmen. Häufig wurde mir auch gleich eine „Privatisierungsliste“ mit entsprechenden Straßen in die Hand gedrückt. Die Erwartungen waren verständlich, aber ein wenig naiv. Die meisten Straßen waren aufgrund von niedrigem Verkehrsvolumen wenig attraktiv für Investoren. Das war vor allem ein Problem, weil die meisten Regierungen eine vollständige Privatisierung bevorzugten, wobei fast alle Risiken an die Marktpartei übertragen werden sollten.

Niedriges Verkehrsvolumen bot kaum Anreize für private Investitionen.

ABER: in Europa steigender PPP Anteil in den letzten Jahren

Regierung suchen Partnerschaften – gemeinsam wird Mehrwert geschaffen – „Value for Money“

In den letzten Jahren sehen wir in Europa immer mehr Regierungen, die die Zusammenarbeit mit dem Privatsektor etwas nuancierter angehen. Dabei wird der Mythos des „Bauen ohne Geld“ durchbrochen. Regierungen suchen die Partnerschaft, wobei gemeinsam Mehrwert – „Value for Money“ – geschaffen wird. Der Beitrag der privaten Partei ist nicht nur finanziell, sondern besteht auch aus Geschäftssinn und Innovation, während die öffentliche Partei(en) vor allem die Randbedingungen schaffen, um das Projekt möglich zu machen. Die private Partei ist verantwortlich für die langfristige Verfügbarkeit von hochwertigen Straßen, und sie bekommt hierfür den nötigen Gestaltungsspielraum. Schließlich trägt sie auch das größte Risiko! Aus der reinen Anzahl der öffentlich-privaten Projekte (PPP-Projekte) im Straßensektor können wir ableiten, dass entsprechendes Potential vorhanden ist.

PPP = Chance für Straßennetze in Entwicklungs- und Schwellenländer?

Auch für Entwicklungs- und Schwellenländer bietet so eine Partnerschaft eine Chance, um das Straßennetz auszubauen und zu verbessern. Essentiell hierbei ist, dass potentielle Investoren die Sicherheit haben, dass sie das Projekt langfristig und „in aller Ruhe“ entwickeln können. Regierungen sind hierbei leider nicht immer der gewünscht vertrauenswürdige Partner.

Fehlendes Vertrauen in Regierungen verhindert Investitionen

Lösung: Rechtsicherheit, vorhersehbares Handeln des öffentlichen Sektors

PPP-Projekte brauchen ..."erwachsenes Rechtssystem".

So sind zum Beispiel institutionelle Anleger in den Niederlanden noch immer sehr zurückhaltend mit Investitionen in Sektoren, die stark beeinflusst werden von veränderbaren politischen Prioritäten. Dies kann auch für den Straßensektor ein Problem darstellen.

Um Investoren zu überzeugen und ihnen das nötige Vertrauen zu geben, ist ein großes Maß an Rechtssicherheit erforderlich. Diese besteht zu einem wichtigen Teil aus einem öffentlichen Sektor, dessen Verhalten einigermaßen vorhersehbar ist. Das ist ein schwieriger Punkt bei Projekten, bei denen öffentliche und private Parteien sich langfristig aneinander binden. Diese Langfristigkeit ist aber gerade bei Autobahnen nötig, um die hohen Kapitallasten zurückverdienen zu können.

Auch durch einen Mangel an Rechtssicherheit gelingt es noch nicht im gewünschten Ausmaß, PPP-Projekte zu starten – oder scheitern PPP-Projekte in einer späteren Phase. Das gilt auch für entwickelte Länder, aber noch stärker für Entwicklungs- und Schwellenländer, in denen das Rechtssystem noch nicht „erwachsen“ ist.

Problem	Ausprägung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine instabile und schnell verändernde politische Umgebung 	...wobei die Regierung einseitig zentrale Elemente der Zusammenarbeit mit dem Privatsektor verändert.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Zu rigide Ausschreibungsregeln 	...wobei innovative, „Value for Money“ bietende Lösungen nicht zum Zuge kommen.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Eine suboptimale Verteilung von Risiken 	...wobei die private Partei Risiken tragen muss, die außerhalb ihrer Einflussosphäre liegen.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Interessenskonflikte 	...wobei die öffentliche Partei sowohl Vertragspartner in einem Projekt ist, als auch als Konkurrent für das Projekt im selben Markt auftritt.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Restriktionen für die private Partei 	...um das Anlagegut (sprich: die Straße) oder die Rechte aus dem Projekt als Sicherheit für die Finanzierung zu gebrauchen.
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Unsicherheit über den Wert des Direktvertrages zwischen finanzierender Partei und öffentlicher Hand, 	...wodurch undeutlich ist, unter welchen Umständen die Banken Eingriffsrechte in das Handeln des Konzessionärs geltend machen können.

Diese Sollbruchstellen müssen strukturell gelöst werden, unabhängig von den adäquaten vertraglichen Absprachen die die Parteien sowieso miteinander machen müssen.

Problemlösung ist vom
Ausmaß der Flexibilität
der
Verhandlungspartner
abhängig.

Sich schnell
verändernde politische
Umgebung
erfordern:

Angemessene
Vertragsänderungen,
Absprachen über
Modalitäten der
Vertragsänderungen,
Vereinbarungen von
evtl.
Kompensations-
zahlungen

Zu rigide
Ausschreibungsregeln
beschränken den
Mehrwert – besser:
gute
Verhandlungsregie,
also offener und
konstruktiver Dialog
zwischen
ausschreibender Stelle
und Bietern

Suboptimale Verteilung
von Risiken vs. flexible
Allokation von Risiken

Freiheit in der
Risikoallokation führt
so zur ökonomisch
besten Bewertung der
Risiken

Den roten Faden durch die strukturellen Lösungen bildet das Ausmaß von Freiheit, das die Parteien einander zugestehen. Einander Flexibilität zugestehen, um auf sich verändernde Rahmenbedingungen reagieren zu können, ist essentiell für das Gelingen einer öffentlich-privaten Partnerschaft.

Eine **neue Zusammenstellung der Regierung** sollte nicht so ohne weiteres Einfluss haben auf die Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und privaten Vertragspartnern. Abhängig vom Maße der Rechtssicherheit (und von den Gegensätzen zwischen den politischen Lagern) können selbst vertragliche Absprachen unter Druck stehen. Um ein Beispiel zu nennen: in der Türkei hat nach einem Regierungswechsel ein Streit über die Tarife für Trinkwasser dafür gesorgt, dass ein großer Produzent seine Produktion einstellen musste; die neue Regierung weigerte sich, die vertraglich abgesprochenen Preise zu bezahlen. Die Veränderung der politischen Realitäten ist in einer funktionsfähigen Demokratie unvermeidbar. Darum ist wichtig, dass vertraglich vereinbart wird, wie und unter welchen Umständen der Vertrag verändert werden kann, und in welchen Fällen die private Partei ein Anrecht auf Kompensationszahlungen hat. Eine solche Lösung hätte auch in der Türkei einen Ausweg bieten können.

In einem **Ausschreibungsprozess besteht die Kunst darin, eine Balance zu finden, wobei in Gesprächen mit dem Markt eine Lösung gefunden wird**, die „Value for Money“ bietet, und gleichzeitig die Chancengleichheit gewahrt bleibt. Im Streben nach einem fairen Ausschreibungsprozess werden die bestehenden Regeln häufig auf eine recht rigide Weise angewendet. Hierdurch kann der Mehrwert beschränkt werden, der aus einem offenen und konstruktiven Dialog zwischen ausschreibender Stelle und Bietern entstehen kann. Das Kreieren von Mehrwert und das Folgen von Regeln müssen einander nicht ausschließen: in der EU werden seit Jahren gute Erfahrungen gemacht mit dem Wettbewerblichen Dialog. Hierin können ausschreibende Stellen den Druck der Konkurrenz zwischen den Bietern gebrauchen, um insgesamt zu einer optimalen Lösung zu kommen.

Aus dem Blickwinkel von Rechtssicherheit ist der Ausgangspunkt bei der Risikoallokation, dass die Parteien keine gesetzlichen Beschränkungen erfahren bei der Entscheidung, wer welche Risiken trägt. Nur dann können die Projektrisiken ausgewogen verteilt werden, zugeschnitten auf die spezifischen Eigenschaften des Projektes. So kann auch die „goldene Regel“ der Risikoallokation befolgt werden, wonach jedes Risiko durch die Partei getragen werden sollte, die es am besten einschätzen und kontrollieren kann. In der Praxis bedeutet dies, dass die öffentliche Seite meist Garantien stellt für politische Risiken, Wechselkurse, Enteignungen und höhere Gewalt. Freiheit in der Risikoallokation führt so zur ökonomisch besten Bewertung der Risiken. Wenn das (Verkehrs-)Mengenrisiko an die private Partei übertragen werden soll, dann muss stets zunächst die Frage

Interessenskonflikte vs. deutliche Trennung von Regulieren und Teilnehmen am Markt

Restriktionen bei den Sicherheiten für die Finanzierung vs. Raum für Sicherheiten und Eingriffsrechte

Ist die Stellung von Sicherheiten nicht oder nicht in ausreichendem Maße möglich ist, wird die Attraktivität einer privaten Finanzierung eingeschränkt.

gestellt werden, ob dies echt Mehrwert – „Value for Money“ – bietet.

Alternativen sind vorhanden, zum Beispiel die Vergütung der privaten Partei in Abhängigkeit von der Verfügbarkeit der Strecke. Das Mengengerisiko verbleibt dann ganz oder teilweise bei der öffentlichen Partei; im Gegenzug bekommt der private Partner Einflussmöglichkeiten auf die Verfügbarkeit. Auch aus Sicht der Staatsfinanzen ist dies kein Problem: folgt man den Regeln von Eurostat (ESR 95), dann können auch Investitionen, wobei neben dem Bau- das Verfügbarkeitsrisiko an die private Partei übertragen wird, außerhalb des Haushaltes bleiben.

Vor allem bei Ländern, in denen Sektoren, die bislang durch die öffentliche Hand dominiert wurden, und es zu tun bekommen mit privaten Akteuren und Investitionen, ist das **Garantieren von Chancengleichheit eine komplexe Aufgabe**. Es ist essentiell, dass die Regulierung des Transportsektors, einschließlich des Ausschreibens von Projekten, strikt getrennt wird vom Anbieten von Transportinfrastruktur selbst.

Aber auch, wenn Regulieren und Mitspielen nicht in der gleichen Hand vereint sind, ist die „Chinesische Mauer“ oft nicht unüberwindbar, zum Beispiel unter dem Druck, akzeptable Preise und Arbeitsplätze zu sichern. In einem solchen Fall muss für private Parteien in jedem Fall der Gang zu völlig unabhängigen Institutionen (z.B. zu Gerichten) offen stehen.

Wichtiger Unterteil der Strukturierung einer Projektfinanzierung ist das Stellen von Sicherheiten. Zumeist wird hierfür der Wert des Projektes selbst genutzt, wobei sowohl der Wert des Anlagegutes selbst als auch der Wert der künftigen Geldströme genutzt werden kann. In vielen Ländern ist es jedoch gesetzlich ausgeschlossen, eine Autobahn als Unterpfand für einen kommerziellen Kredit zu verwenden. In so einem Fall können das Recht der Nutzung der Autobahn oder eben die künftigen Einnahmen als Unterpfand verwendet werden. Oft hat die öffentliche Hand hierbei ein Einspruchsrecht. Die Bedingungen, unter welchen von diesem Recht Gebrauch gemacht wird, müssen von vornherein bekannt sein. In Russland ist sowohl auf der zentralstaatlichen als auch auf der dezentralen Ebene eine deutliche Tendenz in Richtung einer soliden, gesetzlichen Basis für PPP Projekte zu erkennen. Gleichzeitig lässt die Rechtssicherheit auf dem Gebiet der Stellung von Sicherheiten für die Finanzierung häufig noch zu wünschen über. Wenn die Stellung von Sicherheiten nicht oder nicht in ausreichendem Maße möglich ist, dann wird die Attraktivität einer privaten Finanzierung deutlich eingeschränkt. Die Finanzierung des Projektes wird dann nicht oder nur unter Inkaufnahme von schlechten Finanzierungsbedingungen möglich. Letzten Endes werden die Straßen hierdurch teurer und steigen die Kosten für den Nutzer, zum Beispiel durch eine höhere Maut. Diese Gefahr besteht auch dann, wenn der Wert der zwischen Financiers einerseits und öffentlicher Hand andererseits abgeschlossenen Direktvereinbarung unsicher ist.

Zu weilen ist es für die öffentliche Hand rechtlich schwierig, den finanzierenden Banken diese Rechte zuzugestehen, zum Beispiel weil sie an Ausschreibungsregeln gebunden ist

In so einem Fall haben die finanzierenden Parteien keinen oder keinen zureichenden Titel um einzugreifen, wenn ein Konzessionär seinen Verpflichtungen nicht mehr nachkommt. Manchmal ist es für die öffentliche Hand rechtlich schwierig, den finanzierenden Banken diese Rechte zuzugestehen, zum Beispiel weil sie an Ausschreibungsregeln gebunden ist. Hierbei muss jedoch bedacht worden dass die finanzierenden Banken mindestens ebenso sehr wie andere Parteien daran interessiert sind, die Verdienstkapazität der Konzession instand zu halten, wodurch die Chance vergrößert wird, dass die Kredite mit Zinsen zurückbezahlt werden. Es möge deutlich sein, dass hiermit gleichzeitig auch die Kontinuität des öffentlichen Interesses – die Verfügbarkeit einer Autobahn in guter Qualität zu einem akzeptablen Preis – garantiert wird.

Standardverträge für PPP Projekte bilden gute Basis und verringern Transaktionskosten

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend können Standardverträge für PPP-Projekte in den verschiedenen Sektoren eine gute Basis bilden, um ausgewogene Absprachen zu treffen. Ein weiterer Vorteil hiervon ist die Verringerung von Transaktionskosten. Allerdings ist jedes Projekt Maßarbeit nötig und müssen auch Standardverträge immer noch angepasst werden auf die Eigenschaften des jeweiligen Projektes.

Dennoch gilt: jedes Projekt benötigt Maßarbeit.

Praxiserfahrungen sollen in die Verbesserung der Standardverträge einfließen

Hierbei ist wichtig, dass die Standardverträge regelmäßig angepasst werden, um neuen Erkenntnissen aus der Praxis Rechnung zu tragen. Auffallend ist leider, wie wenig die konkreten Erfahrungen mit PPP-Projekten zwischen verschiedenen Ländern und Sektoren ausgetauscht werden. Dadurch entgeht den Projektträgern weiteres „Value for Money“-Potential. Die öffentliche Hand nutzt immer mehr intelligente Instrumente, mit denen die Freiheit geboten wird, die nötig ist, um Innovationen zu befördern. Zum Beispiel Benchmarking, womit die Kosten des siegreichen Angebotes verglichen werden mit objektivierbaren, allgemeinen Kosteninformationen. Auch „Market Testing“ kann ein Mittel sein, um während der Vertragslaufzeit zu kontrollieren, ob die Kosten für bestimmte Dienstleistungen (z.B. Unterhalt der Straße) noch marktkonform sind.

Flexibilität ist von beidseitigem Interesse.

Rechtsicherheit + konstruktive Zusammenarbeit der Parteien = Erfolg des Projektes

Ein oft gehörtes Vorurteil ist, dass Flexibilität bedeutet, dass man ausgeliefert ist an die rein kommerziellen Interessen einer privaten Partei. Aber: Flexibilität ist genauso sehr im Interesse der öffentlichen Hand. Hierzu muss der öffentliche Partner allerdings intelligent agieren und eine adäquate Vertragsstruktur aufstellen. Und hierzu ist neben Rechtssicherheit auch eine konstruktive Zusammenarbeit zwischen den Parteien nötig, die sich nicht immer vertraglich festlegen lässt. Aber wenn diese Zusammenarbeit gelingt, dann ist das gut für den Steuerzahler und für den Nutzer – sicherlich besser, als die traditionelle Finanzierung und Beschaffung von Autobahnen.

Kontakt:

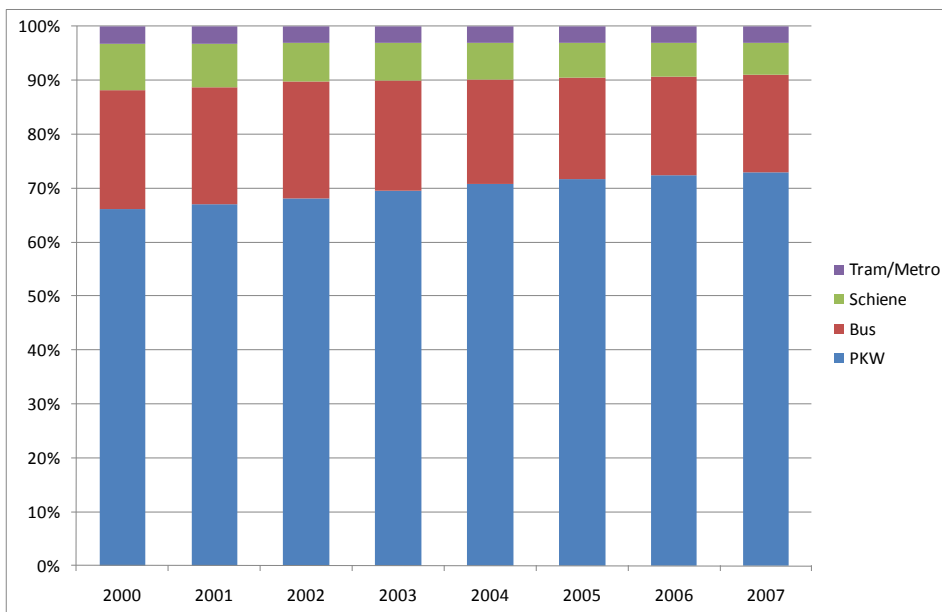
- Arthur Gleijm, RebelGroup www.rebelgroup.com

4. Die Restrukturierung des Eisenbahnmarktes in Südosteuropa

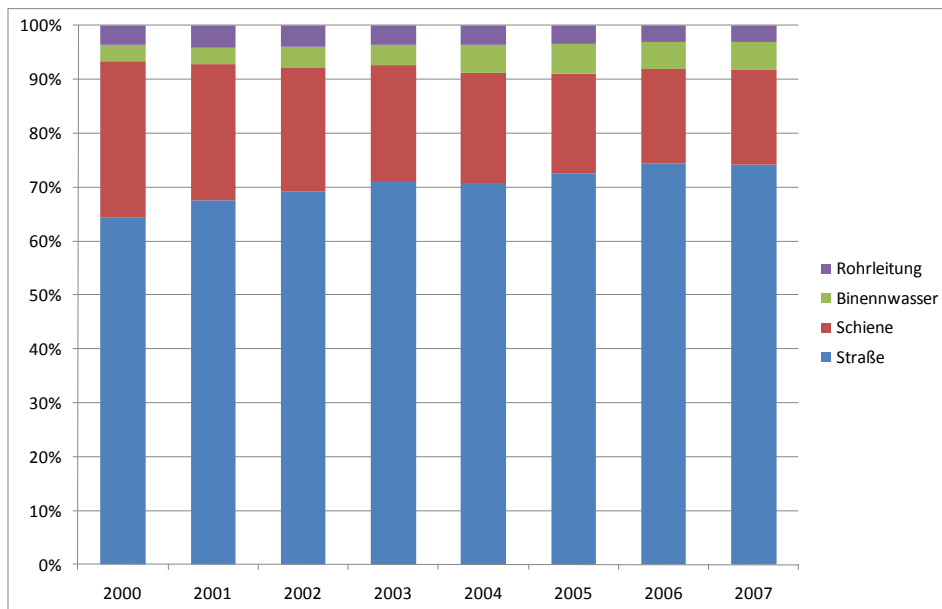
von Klaus Uhl (VIENNA CONSULT)

In diesem Artikel möchte der Autor darlegen, dass eine Restrukturierung der Eisenbahnmärkte, in denen Staatsbahnen das Monopol innehaben, ohne eine neue gesetzliche Grundlage, der entsprechenden Rechtssicherheit und der konsequenten Umsetzung der Gesetze keine Chance hat, in der Zukunft wettbewerbsfähig zu sein, aus dem Eisenbahnmarkt ein für öffentliche und private Investoren interessantes Geschäft zu machen sowie Güter und Personen von anderen, vielleicht weniger umweltfreundlichen Verkehrsträgern, zu gewinnen. Wie ist die Situation in Südosteuropa, insbesondere in denjenigen Ländern, welche noch nicht Mitglied der EU sind ? – obwohl auch bei den neuen EU-Mitgliedstaaten die Situation ähnlich ist!

Die folgenden Tabellen zeigt die **Verkehrsträgeraufteilung**:



Verkehrsträgeraufteilung im Landpersonenverkehr Südosteuropas (HR, MK, SI, HU, BG, RO, EL)



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Südosteuropas (HR, MK, SI, HU, BG, RO, EL)

**Verkehrsträger
Eisenbahn verliert 2008
und 2009 zwischen 20
und 70 % seines
Gütervolumens**

**Südosteuropäischer
Schienensektor wird
sich nur langsam
erholen: Niveau von
2007 erst 2014 oder gar
erst 2020 erreicht**

**Historischer Ballast:
die Auflösung
Jugoslawiens, führt zur
Zerlegung in viele
kleine Staatsbahnen...**

**...mit grotesken
Konsequenzen:
Verlängerung der
Reisedauer,
umständliche
Grenzwechsel**

**Viele Anstrengungen
der EU getätigt, um
diese Probleme zu
beheben**

**Die Frage war und ist
immer noch, haben
sie nachhaltig zu
einer Verbesserung
im Eisenbahnsektor
geführt?**

Da die Statistik im Jahre 2007 endet, gibt sie in Wirklichkeit ein recht verzerrtes Bild. Durch die Finanz- und darauffolgende Wirtschaftskrise hat der Verkehrsträger Eisenbahn in diesen Staaten in den Jahren 2008 und 2009 zwischen 20 und 70 % seines Gütervolumens verloren. Im Personenverkehr war das Absinken relativ leicht bzw. die Passagiervolumina auf dem o.a. niedrigen Niveau relativ stabil.

Wenn man den vielen Prognosen der Finanzinstitutionen und der Konsulenten Glauben schenkt, so wird es nur langsam im Schienensektor zu einer Erholung kommen. Einige sprechen davon, dass das Niveau 2007 im Jahre 2014, andere im Jahr 2020, wieder erreicht werden wird. Diese Prognosen basieren auf der historischen Erfahrung, dass, wie nach jeder Krise, kein Stein auf dem anderen bleiben wird. Gerade im Güterverkehr schreibt die Verladerschaft neu aus, nicht nur in dieser Region, sondern in der ganzen Welt, mit dem Ziel, die immer noch als überhöht gefühlten Transportpreise weiter zu senken und die Effizienz in der Logistik zu erhöhen.

Die Auflösung Jugoslawiens und die damit verbundenen Wirren und Kriege haben natürlich die Ausgangssituation der Bahnen in dieser Region nicht verbessert. Insbesondere wurde im ehemaligen Jugoslawien die Jugoslawische Staatsbahn in viele kleine Staatsbahnen aufgelöst, welche mit den gleichen bürokratischen Ineffizienzen und mangelnder Kundenorientierung weiter „werkeln“. Und dies geschah trotz der vielen Millionen Euros, die von Banken und anderen Hilfsorganisationen in diesem Sektor „verbraten“ wurden. Diese Aufteilung in kleine Staatsbahnen, welche sich als erstes abschirmten und mit EU- und anderen Geldern teure Grenzbahnhöfe aufbauten, trieb eisenbahntechnisch groteske Blüten. Konnte früher eine Lokomotive von dem Adriahafen Ploce über Belgrad nach Skopje fahren, so ist dies heute nicht mehr möglich. Der Zug muss mindestens dreimal oder gar viermal Lokomotive, Lokführer und Eisenbahnpersonal wechseln. Die Fahrzeiten haben sich verlängert, weil sich die durchschnittliche reale Aufenthaltsdauer an den Grenzen für den Güterverkehr von vier bis sechzehn Stunden mit drei multipliziert.

Auch jetzt, in der Vorbereitungsphase zur Aufnahme in die Familie der Europäischen Union, wird mit vielen EU-Geldern versucht, den Eisenbahnsektor zu restrukturieren, durch Investitionen die Infrastruktur zu verbessern und die Wartezeiten an den Grenzen zu verringern. Auch die GTZ beteiligte sich an solchen Projekten. Nun ist zu fragen, ob diese ganzen „Hilfsaktionen“ zu Verbesserungen geführt haben?

Es ist nicht Aufgabe des Autors, die vielen hunderte von Projekten aufzuzählen, zu evaluieren, die seit 1992 in den verschiedenen Staaten durchgeführt wurden. Auch er hatte an einigen EU- und GTZ-Projekten direkt mitgearbeitet und möchte deren Ergebnisse nicht als sehr negativ beurteilen. Die Projektziele wurden erreicht.

Welche Verbesserungen wurden mit Hilfe von technischer oder finanzieller Unterstützung unternommen?

Anwendung von Restrukturierungskonzepten der EU – aber kein Erfolg, da Eisenbahn weiter am „Tropf“ des Staates hing

Kein intramodaler Zwang zum Wettbewerb

Auch die Vernachlässigung oder Verlangsamung im Straßenbau konnte den Bahnverkehr nicht verbessern.

Warum gaben weder internationale Geldgeber, noch die Staaten als Eigner der Staatsbahnen Mittel frei, um die Bahnen von ihren finanziellen Belastungen, insbesondere Kriegslasten, Pensionslasten und gemeinwirtschaftliche Lasten, zu erlösen?

Eisenbahninvestment: zu unpopulär? zu unlukrativ? zu unökologisch?

Restrukturierungskonzepte zielten zunächst auf den Monopolisten, die Staatsbahn ab. Man wendete die Methoden an, die auch innerhalb der EU an den Staatsbahnen seit Jahrzehnten versucht wurden. Einiges wurde auch erreicht, durch eine Straffung der Organisation, durch eine Verringerung des Personals, durch Senken der Kosten und in wenigen Fällen, weil allgemein vernachlässigt, durch Stärkung des Vertriebs. Aber, alles in allem, wurde damit die Staatsbahn nicht wettbewerbsfähiger und kundenfreundlicher, sie verlor weiter an Marktanteilen, geschweige denn Wettbewerbsfähigkeit. Sie brauchte es ja auch gar nicht, denn sie hing ja sowieso an einem „Tropf“ des Staates, der ihr entweder das Geld gab oder nicht. Wenn er es ihr nicht gab, bekam es niemand anderer im Eisenbahnsektor. Alle Versuche waren, aus der Sicht des Autors, der seit 1978 mit dieser Region verbunden ist, nur Tropfen auf den heißen Stein. Man kann sich ja auch fragen, ob Staatsbahnen sich jemals an den eigenen Haaren aus dem Sumpf ziehen können, wie man es eben versuchte. Es besteht für sie ja auch gar keine Notwendigkeit, sich zu verbessern, denn es gibt ja, zumindest gegenwärtig, keinen intramodalen Zwang zum Wettbewerb, also der auf dem Schienennetz.

Der intermodale Wettbewerb mit den anderen Verkehrsträgern, wie anfangs dargelegt, ist sowieso zuungunsten der Bahnen. Auch die Vernachlässigung oder Verlangsamung im Straßenbau, wie oft in Studien und Konferenzen gefordert, konnte bisher den Bahnverkehr nicht verbessern. Die Verladerschaft und auch die Passagiere sehen es als ganz natürlich an, dass der Straßenverkehr nun einmal besser ist.

Weiter ist es interessant, dass bei diesen ganzen wohl gut gemeinten Arbeiten auch immer wieder die von der EU in der *Acquis Communautaires* geforderte Sanierung der Finanzen erwähnt werden. Warum hat sie noch nicht stattgefunden? Warum zögern die Politiker in allen diesen Staaten und auch in vielen anderen Ländern der Welt, die Eisenbahnen zu entlasten? Bestimmt hat es etwas mit dem politischen Gefühl zu tun, dass dieses Geld anderweitig wesentlich besser angelegt werden könnte und mehr Wählerstimmen gewinnt.

Auch ökonomisch gesprochen, ist die Effizienzrate bei einer Kosteneffektivitätsbetrachtung sehr niedrig. Die Banken würden sagen, dass auch die soziale Kapitalrendite sehr niedrig ist, denn so umweltfreundlich ist die Bahn nun leider doch nicht, wie es oft dargestellt wird. Plastisch gesprochen, der allergrößte Teil der Lokomotiven würden für die Straße gar keine Fahrerlaubnis aus Umweltgründen erhalten. Und die umweltfreundliche Elektrolok erhält ihre Energie meist aus Fossilsubstanzen oder Atomstrom. Dieses mangelnde politische Interesse wird auch noch dadurch bekräftigt, dass bei allen Investitionsmaßnahmen in die Schiene die Einnahmeprognosen viel zu optimistisch sind und die Kostenprognosen viel zu niedrig.

**Einnahmeprognosen:
viel zu optimistisch**

**Kostenprognosen:
viel zu niedrig**

**Eisenbahnmärkte
Südosteuropas: keine
positiven Trends in den
letzten 20 bis 30 Jahren**

**ABER:
Markrevolutionen bei
anderen
Verkehrsträgern**

**Welche
Möglichkeiten gibt
es, den Schienen-
verkehrsmarkt
wettbewerbsfähig zu
machen?**

**Lösung:
ein juristisch-
institutioneller Ansatz**

**Diese Anpassung der
Gesetze führt dazu,
dass nachhaltige
Situationen gebildet
werden, welche zuvor
in diesen Ländern im
Bereich des
Eisenbahnmarktes
selten oder gar nicht
angewandt worden
sind.**

Zumindest eine Studie einer dänischen Universität, welche über 75 Jahre die Einnahmen – und Kostenentwicklung von Eisenbahninvestitionen untersuchte, zeigte, dass die Kosten ein Mehrfaches und die Einnahmen ein Bruchteil dessen darstellte, was prognostiziert wurde.

Nur so ist es zu verstehen, dass die Eisenbahnmärkte seit dem Auseinanderbrechen Jugoslawiens, aber auch in den Nachbarländern Südosteuropas in den letzten 20 bis 30 Jahren keine positiven Trends haben aufweisen können, welche als nachhaltig zu beschreiben sind und auf deren Basis man sagen könnte, dass die Eisenbahnmärkte gesunden und der Verkehrsträger Schiene wettbewerbsfähiger werden würde.

Der Autor möchte hier nicht die Veränderungen in der Luftfahrt, im Straßenverkehr und in der Seeschifffahrt aufzählen, welche im gleichen Zeitraum wahre Markrevolutionen durchgeführt haben, wo es sich sogar zeigte, dass mit gewaltigen Senkungen der Transportraten nicht nur Volumens- und Umsatzsteigerungen erwirkt wurden, sondern sich auch die Rentabilität wesentlich erhöhte.

Nach so vielen kritischen Anmerkungen sei es doch gesagt, dass es in den letzten Jahren neue Ansätze gegeben hat, welche dem Verkehrsträger Schiene und seinem Markt eine nachhaltige Steigerung der Effizienz und der Attraktivität versprechen. Diese Initiative kommt eigentlich von der Europäischen Union; denn eine der Voraussetzungen der Verhandlungen, welche zu dem sogenannten Acquis Communautaire führen, sind die Anpassungen der jeweiligen Bahngesetzgebung an die europäische Bahngesetzgebung. Der Ansatz zur Restrukturierung ist also ein juristisch-institutioneller Ansatz, der nach recht einfachen Prinzipien abläuft...

- Die entsprechenden Gesetze des Kandidaten müssen an die EU-Gesetze und EU-Rechtsprechung angepasst werden.
- Die in diesen Gesetzen verankerten Institutionen müssen aufgebaut werden.
- Diese Institutionen haben den Auftrag, die Gesetze umzusetzen und das sogenannte sozial- marktwirtschaftliche Prinzip, wie es im Vertrag von Lissabon unter dem Artikel 3 aufgezeigt ist, zu verwirklichen.

...und folgende Situationen erlaubt:

1. **Marktöffnung des Schienenmarktes** für Dritte, welche Eisenbahnverkehrsunternehmen und auch Schieneninfrastrukturbetreiber werden können (der letztere Fall ist in der EU eher eine Rarität).
2. **Freier Zugang zu den Schienenmärkten** für inländische und ausländische Eisenbahnverkehrsunternehmen.

3. **Trennung der Eisenbahnstruktur von dem Eisenbahnbetrieb**, um es zu ermöglichen, dass auf den beschränkten Netzen jeder, der über Schienentransporte verfügt, fahren darf.
4. **Klare Aufteilung zwischen gemeinwirtschaftlichen und kommerziellen Aufgaben**, welche eine Vermengung dieser beiden Aufgaben in ein und demselben Unternehmen vermeiden sollen.
5. **Öffentliche und transparente Ausschreibung von gemeinwirtschaftlichen Aufgaben** (obwohl auch hier die EU im Vergleich zu außereuropäischen Ländern aufgrund der starken Lobbyingtätigkeit der Staatsbahnen und der nationalen Regierungen ihr Ziel noch nicht ganz erreichen konnte).
6. **Interoperabilität der einzelnen Eisenbahnsysteme**, d.h. Harmonisierung der technischen Normen, mit dem Ziel, europaweit einkaufen zu können. Es war ja eine der großen Leistungen der Eisenbahningenieure, national abgeschottete technische Inselwerke zu erschaffen, um einerseits den Eisenbahnmonopolisten und seine nationale Zulieferindustrie zu schützen, andererseits zu vermeiden, dass ein fremder Eindringling technisch und betrieblich den Beweis antreten kann, dass man es auch besser machen kann.
7. Und letztlich das **Schaffen eines starken Marktregulators**, der darauf achtet, dass in diesem jahrhundertelangen staatsmonopolistischen Markt die Regeln der Fairness und Nicht-Diskriminierung eines offenen Marktes eingehalten werden und eine Rechtssicherheit vorherrscht; für staatsmonopolistische Platzhirsche ein gewaltiger mentaler Restrukturierungsprozess!

Diese 7 Forderungen sind schwierig umzusetzen, da die Gegend jahrzehntelang vom kommunistisch-sozialistischen und/oder planwirtschaftlichen Denken gelenkt war,...

...aber auch innerhalb der EU liberales Gedankengut teilweise umstritten war und ist...

Der Leser kann sich vorstellen, dass diese Forderungen in einer Gegend, die jahrzehntelang vom kommunistisch-sozialistischen und/oder planwirtschaftlichen Denken gelenkt war, welches sich in den Köpfen der Entscheidungsträger eingenistet hatte, nicht so leicht umzusetzen sind. Dies auch umso mehr, da sich auch in der Europäischen Union viele Staaten nicht mit diesem doch so liberalen Gedankengut anfreunden können. Das ist auch verständlich, denn es ist ja nur eine „Weltanschauung“ und die kritische Frage sei erlaubt, ob es wirklich so erfolgreich arbeitet.

Die jüngste Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die produktive Seite der Wirtschaften hat ja gezeigt, dass ein solches

**...und letztendlich
grundsätzliche
philosophische
Weltanschauungs-
und Systemfragen auf-
wirft.**

**Beispiel Südamerika:
Erfolg durch stringente
Entwicklung und
Umsetzung von
Rechtsakten**

**Beispiel Vietnam:
der juristisch-
institutionelle Ansatz
ist eine Voraussetzung
für eine nachhaltige
Anpassung des
Eisenbahnmarktes an
den Transportmarkt im
Allgemeinen**

**Beispiel GB, SE:
nur mit neuen
Gesetzen und neuen
Institutionen ist der
Verkehrsträger Schiene
erfolgreich im
Transportmarkt**

sozial-marktwirtschaftliches System nicht immer so erfolgreich ist und den allgemeinen Wohlstand, den sowohl Ökonomen, Philosophen als auch Politiker seit Adam Smith postulieren, nicht unbedingt „nachhaltige“ Früchte getragen hat. Warum soll man nun in einem Eisenbahnmarkt, der im Vergleich zu anderen Märkten relativ unbedeutend ist, ein Exempel statuieren?

Gibt es trotzdem in der Welt einige Beispiele, welche bei ungefähr gleichen Prämissen eine erfolgreiche Kehrtwendung im Schienenverkehr vermehren können?

Ein bekanntes Beispiel, an welchem die GTZ mitbeteiligt war, war die Restrukturierung der südamerikanischen Eisenbahnmärkte, insbesondere Argentiniens und Brasiliens. Mit dem Zerschlagen der Staatsbahnen und der Konzessionierung der Strecken bei gleichzeitiger Öffnung des Zugangs zu allen Strecken mit einem entsprechenden Regulierer stieg der Anteil des Güterverkehrs erheblich; in Argentinien von 4 % 1986 auf über 20 % vor der Weltwirtschaftskrise, in Brasilien von 6 % 1987 bis auf über 24 % bis kurz vor der Wirtschaftskrise. Man kann sich über die Besonderheiten der Restrukturierung, von der Weltbank diktiert, streiten, aber der Erfolg konnte nur erreicht werden, indem die entsprechenden Gesetze und Rechtsakte stringent entwickelt und umgesetzt wurden (unter Androhung des Mittelabzuges, wenn die Vorgaben nicht eingehalten wurden). Denn alle vorherigen Versuche einer Restrukturierung der beiden damaligen Staatsbahnen ohne Veränderung der rechtlichen Rahmenbedingungen waren Fehlschläge.

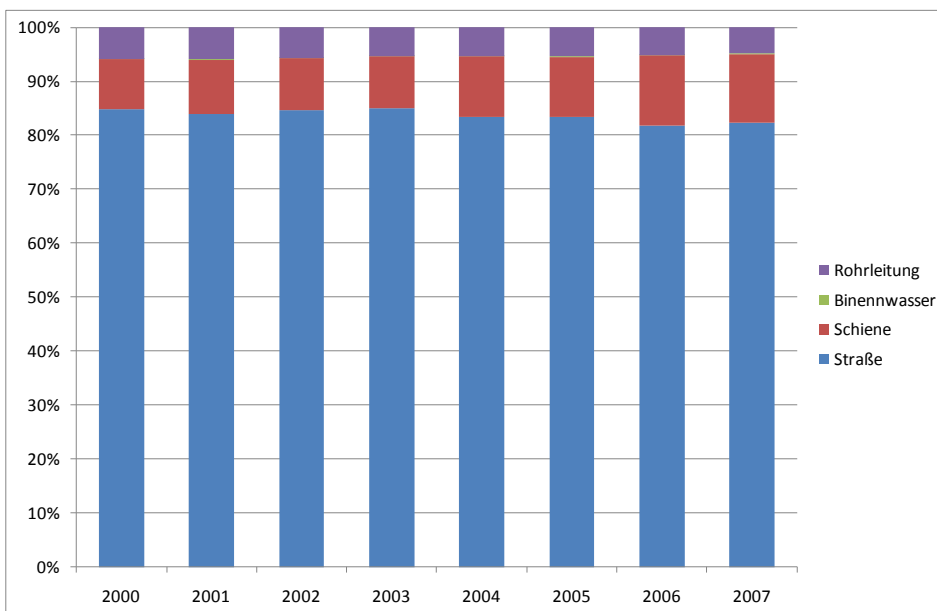
Zwei weitere asiatische Beispiele, an welchen die GTZ wesentlich beteiligt war, waren Thailand zwischen 1987 und 1996 und Vietnam zwischen 1999 und 2008. Im thailändischen Falle hatte zwar eine technische Assistenz erfolgreich an der Marktorientierung der staatlichen thailändischen Bahn mitgewirkt, doch die fehlende Neugestaltung des Eisenbahnrechtes und Marktöffnung hat die eigentliche Malaise wie hohe Verschuldung, Ineffizienz, zu teure Produktion nicht wesentlich beeinflussen können. In Vietnam war deshalb der Ansatz ein anderer. Hier wurde einerseits eine Restrukturierung der Staatsbahn durchgeführt, gleichzeitig aber durch ein Eisenbahngesetz die Grundlage für eine Marktöffnung gebildet, in welcher auch die Staatsbahn mehr Freiheiten und wirtschaftliches Denken zeigen konnte. Wiederum zeigt es deutlich, dass der juristisch-institutionelle Ansatz eine Voraussetzung für eine nachhaltige Anpassung des Eisenbahnmarktes an den Transportmarkt im Allgemeinen ist. Umso mehr, da die anderen Transportsektoren mit modernen Gesetzen dies in einer wesentlich kürzeren Zeit und wesentlich effizienter durchgeführt haben.

Auch die teilweise radikalen Gesetzesänderungen in Großbritannien und Schweden Ende der achtziger Jahre, welche schon vor der sogenannten Liberalisierung des EU-Transportmarktes den nationalen Markt öffneten, zeigen deutlich, dass nur mit neuen Gesetzen und neuen Institutionen der

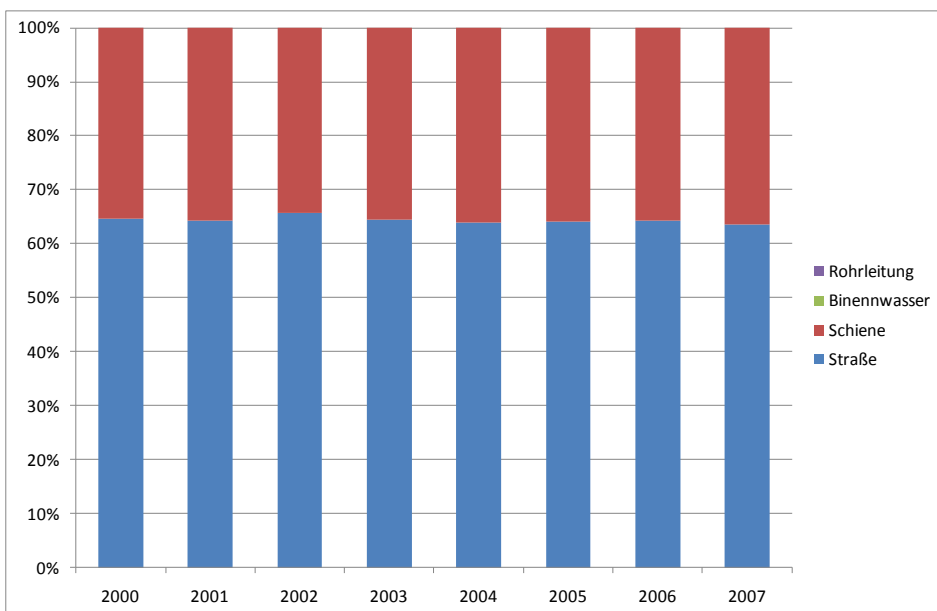
Verkehrsträger Schiene sich erfolgreich im Transportmarkt behaupten kann. Beide Modelle, insbesondere das schwedische Modell, wurden dann zum großen Teil in die EU-Gesetzgebung eingebracht. Im Gegensatz zum stark schrumpfenden Verkehrsträgeranteil der Schiene in Südosteuropa und kontinentaleuropäischen Ländern, zeigten der schwedische und der britische Schienensektor, vor allem seit der Mitte des letzten Jahrzehnts, signifikantes Wachstum. Die Verkehrsträgeraufteilung erweist im Vergleich mit der Entwicklung im südosteuropäischen Güterverkehr somit deutlich den positiven Einfluss einer zeitgerechten und vollständigen Umsetzung der juristisch-institutionellen Vorgaben der EU auf den Schienenverkehr.

UNECE = United Nations Economic Commission for Europe (Wirtschaftskommission für Europa)

Dieser methodische und auch entwicklungspolitische Ansatz wurde von der UNECE ebenfalls als der einzig „seligmachende“ Ansatz postuliert. Die UNECE geht dabei noch einen Schritt



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Großbritanniens



Verkehrsträgeraufteilung im Landgüterverkehr Schwedens

Diese Aussage der UNECE fasst die These dieses Artikels zusammen.

Bemühung zur Umsetzung der EU-Richtlinien in den letzten 4 Jahren in Südosteuropa

Ziel: Steigerung Attraktivität im Schienensektor, neues Kapital einzuwerben

Was bedeutet ein solches Konzept für die entwicklungs-politische Arbeit?

Es muss unbedingt politischer Wille bestehen...

Anreiz/Druck: EU – Mitgliedschaft IMF/Weltbankauflagen Krisen

weiter. Ähnlich wie die Europäische Union fordert sie eine Harmonisierung der Transportgesetze in einem doch immer globaler agierenden Transportmarkt.

„Effizienter internationaler Transport erfordert transparente, stabile und harmonisierte internationale rechtliche und regulierende Rahmenbedingungen, welche minimale Standards, Bedingungen und Ziele für den Betrieb von existierenden und geplanten Eisenbahnlinien und die Qualität der internationalen Eisenbahndienstleistungen fördern. Solche Rahmenbedingungen würden es den Regierungen, Transportdienstleistern, Logistikdienstleistern und Verladern ermöglichen, in effiziente internationale Transportnetzwerke zu investieren, im Hinblick auf die Mobilitätsbedürfnisse der Passagiere und der Erfordernisse von globalen Versorgungsketten. [...] Das komplizierte duale gesetzliche System und die unvollständigen Marktrefor-men in vielen europäischen und asiatischen Ländern haben die Eisenbahnunternehmen daran gehindert, wettbewerbsfähige Transportlösungen zu schaffen.“

In Südosteuropa setzten im Zusammenhang mit den Beitrittsbemühungen der Nachfolgestaaten des ehemaligen Jugoslawien in den letzten vier Jahren Bemühungen zur Umsetzung der EU-Richtlinien ein. Der Verfasser war in einigen dieser Staaten an diesen Projekten beteiligt. Die starke Konkurrenz von Straße und Küstenschiffahrt sowie späte Nachwirkungen der Kriege des vorigen Jahrhunderts mit Verkehrsverlagerungen auf Konkurrenzrouten drohen, die Schiene als Verkehrsträger in allen Staaten des Westbalkans zu marginalisieren. Die Regierungen und Behörden von Staaten wie Kroatien, Mazedonien und Kosovo versuchen nun mit der Hilfe der EU, über die Einführung einer auch nach EU-Begriffen modernen und liberalen Eisenbahngesetzgebung die Attraktivität des Schienensektors zu steigern und neues Kapital anzuziehen, nachdem die jahrelang versuchten Sanierungsprojekte der Staatsbahnen nicht erfolgreich waren.

Da der Autor bei der Vorbereitung von Gesetzen und deren Umsetzung noch aktiv beteiligt ist, möchte er einige Herausforderungen für die entwicklungs-politische Umsetzung aufzeigen.

Zunächst ist es notwendig, dass ein politischer Wille besteht, um dies durchzuführen. Ansonsten bleibt alles bei einer simplen Studie oder einem ersten Gesetzesentwurf. Die politische Seite braucht hierzu ein Druckmittel. Im ehemaligen Jugoslawien ist dieses Druckmittel recht einfach. Es ist eine Voraussetzung zur Aufnahme in die Europäische Union. Als Vorbereitung sind solche Gesetze und Institutionen zu schaffen, bevor über die Mitgliedschaft überhaupt verhandelt wird. In anderen Ländern ist dies etwas schwieriger. Sollte eine solche Reformbereitschaft prima facie nicht vorhanden sein oder nur scheinbar vorhanden sein, kann nur eine Finanzkrise oder der Druck der Schuldnerbanken wie Weltbank oder der IMF der

**Komponente Zeit –
Umsetzung der Gesetze
dauert**

**Aufgabe ist sehr
komplex und erfordert
breites juristische, aber
auch detaillierte
Kenntnisse des
Transportmarktes...**

**...deswegen ist
Zusammenarbeit
wichtig....**

**...weniger
Rechtsberatung - eher
eine Vermarktung...**

**Wo findet man in einem
Monopolmarkt die
Eisenbahnspezialisten
für die neuen
Institutionen, ohne die
alte Denke der
Staatseisenbahner
einzukaufen, welche
dann das Neue wieder
unterminiert?**

**Institutionen sind
Menschen**

**Ausbildung und
Training von eminenten
Wichtigkeit.**

ausschlaggebende Faktor für eine Veränderung der juristischen und institutionellen Bedingungen sein. Hier kann entwicklungspolitisch ein geschicktes Marketing mit Hilfe eines Erfahrungsaustausches die Bereitschaft zu einer Reform erhöhen. Es erfordert aber sehr viel Geduld und Durchhaltevermögen. Ist man einmal an seinem Ziel angelangt, dem entsprechenden Staat Unterstützung für ein solches Reformvorhaben zu geben, ist ebenfalls sehr viel Geduld und Durchhaltevermögen angesagt. So etwas geht nicht in wenigen Monaten. In Vietnam wurde zum ersten Mal ein Eisenbahngesetz erarbeitet, und es dauerte immerhin zweieinhalb Jahre, bis es im Parlament gebilligt wurde.

Eine solche Aufgabe ist eigentlich keine Aufgabe von Juristen; aber hier scheiden sich schon wieder die Geister, denn der Autor ist nur zu 50 % Jurist, also nicht „wertfrei“! Solche Veränderungen der Gesetze und Institutionen erfordern eine detaillierte Kenntnis des Transportmarktes, also auch der Wettbewerber, und natürlich der entsprechenden Gesetze der Wettbewerber, um in dem Wettbewerb der Transportteilnehmer ein attraktives und effizientes Gesetzeswerk mit seinen Institutionen aufbauen zu können. Hier ist auch eine intensive Mitarbeit in den verschiedenen Ausschüssen und Arbeitsgruppen innerhalb und außerhalb des Parlamentes und des zuständigen Ministeriums erforderlich. Ebenfalls sollte die enorme Anzahl von Versionen nicht entmutigend sein - auch wenn die zwanzigste Version dann doch aussieht wie die sechste! - So ein Gesetzesprozess ist nicht nur langwierig, sondern kennzeichnet sich durch einen immensen Transfer von Wissen, Ideologien, aber auch Vorurteilen und Unwissenheit. Es ist nicht so sehr eine Rechtsberatung, sondern eher eine Vermarktung, welche sich klar abgrenzen muss von gänzlich einseitigen, politisch durchdachten Lobbyingstrategien einzelner Marktteilnehmer, die glauben, ganz besonders schnell gewinnen oder sich auf der Verliererstraße befinden zu können.

Ist einmal das Gesetz „durch“, beginnt die Umsetzung, zunächst im Aufbau der Institutionen und dann in der Umsetzung der Gesetze in den Markt. Auch der Aufbau der Institutionen ist nicht einfach, denn Institutionen sind Menschen, und diese müssen erst gefunden werden. Hier spielen dann viele politische und menschliche Faktoren eine Rolle, die vielerorts zu sehr heißen Eisen werden könnten und einer Beratung die Grenzen zeigen.

Das gleiche gilt für die Umsetzung des Gesetzes in den Markt. Denn mit einer solchen Reform ist es sehr schwierig, keine Verlierer zu haben. Und es ist beinahe eine Vermarktungsaufgabe, dem Markt und seinen Teilnehmern klarzumachen, dass es sich hier langfristig um eine Win-Win-Situation handelt. Sarkasten könnten dann John Maynard Keynes zitieren, der ja sagte, dass langfristig wir alle tot sind.

Bei der Umsetzung, sei es in Institutionen, sei es auf dem Markt, ist wohl die wichtigste Komponente die Ausbildung und das

Jahrhundertealtes
„verstaubtes“ Denken
aus den Köpfen zu
entfernen, ohne den
Menschen geistig zu
erniedrigen.

Gesetzliche und
institutionelle
Grundlagen
+
Training

Training am Arbeitsplatz. Der Autor hat bei der Ausbildung der Regulatoren, der Mitarbeiter der neuer Sicherheitsbehörden, Unfallbehörden, aber auch Infrastrukturbetreiber und Eisenbahnunternehmen gesehen, dass die gesamte Ausbildung aus zwei wichtigen Komponenten besteht, welche leider nicht getrennt behandelt werden können.

Die eine Komponente ist jahrhundertealtes „verstaubtes“ Denken aus den Köpfen zu entfernen, ohne den Menschen geistig zu erniedrigen und die zweite Komponente, das manchmal sehr komplexe neue marktwirtschaftliche Denken einzufügen. Sozialmarktwirtschaft, insbesondere Wettbewerb und Wettbewerbsrecht, sind recht komplexe Systeme!

Schlussfolgerungen

Zusammenfassend kann also gesagt werden, dass eine erfolgreiche Restrukturierung des Eisenbahnsektors nur dann gelingt, wenn die entsprechenden gesetzlichen und institutionellen Grundlagen hierfür geschaffen und dann genügend Trainingsmittel vorhanden sind. Veränderungen in Staaten und Staatengemeinschaften müssen nun einmal von oben kommen. Sie können nicht in der Mitte oder unten vorbereitet werden, da ihnen dann die rechtliche und institutionelle Grundlage fehlt, die eine nachhaltige Restrukturierung gewährleistet.

Kontakt:

- Dipl. Hdl. Klaus-Jürgen Uhl
office@viennaconsult.com

5. Luftfahrt und EZ – Rechtsberatung im Bereich Aviation

von Prof. Dr. Elmar Giemulla (TU BERLIN)

2,3 Milliarden PAX &
40 Millionen Tonnen
jährlich

Verdoppelung
Luftverkehrs-
aufkommen alle 15
Jahre

Hauptaufgabe ICAO:
grenzüberschreitendes
Sicherheitsniveau
garantieren

Problem:
unterschiedliche
Entwicklungsstufen der
Länder

Ergebnisse der
"Safety" und "Security"
Audit-Programme
liefern erschreckende
Ergebnisse – Resultat:
„Schwarze Listen“ –
Einflugverbote in EU

Abhilfe nur durch
Auf/Ausbau von
Transportstrukturen für
die Wirtschaft eines
Landes als klassisches
Feld der Entwicklungs-
zusammenarbeit

Die Luftfahrt hat in den vergangenen Jahrzehnten einen ungeahnten Aufschwung erfahren. Jährlich werden heute weltweit 2,3 Milliarden Passagiere und über 40 Millionen Tonnen Fracht in Flugzeugen transportiert. In der Vergangenheit hat sich trotz aller wirtschaftlicher und politischer Krisen und terroristischer Angriffe das Luftverkehrsaufkommen ca. alle 15 Jahre weltweit verdoppelt, und dieser Trend hält nach wie vor an. Dieses Phänomen ist naturgemäß zum überwiegenden Teil der allgemeinen Globalisierung geschuldet: Der Globalisierung der Produktion, des Handels, der Warenströme und nicht zuletzt auch einer zunehmenden globalen Migration.

Eine Luftfahrt zu ermöglichen, die auf einem akzeptablen Sicherheitsniveau grenzüberschreitend funktioniert, ist Ziel und Aufgabe der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), einer Unterorganisation der Vereinten Nationen. Durch Standardisierung der vielfältigen technischen Anforderungen in allen Bereichen der Luftfahrt soll dem Globus mit der Luftfahrt ein insgesamt funktionierendes Verkehrs- und Transportmittel zur Verfügung gestellt werden. Keine leichte Aufgabe, wenn man bedenkt, dass die Welt zu einem großen Teil gerade nicht aus Staaten besteht, die technologisch, strukturell, organisatorisch und personell so weit entwickelt sind, dass sie eine Luftfahrt mit einem akzeptablen Sicherheitsniveau gewährleisten könnten.

Diese Tatsache war zwar immer schon mehr oder weniger bekannt, ist aber in den letzten Jahren zunehmend ins Bewusstsein gerückt, nachdem die ICAO in den Bereichen „Safety“ und „Security“ Audit-Programme durchgeführt hat, die zum Teil geradezu erschreckende Ergebnisse zutage gefördert haben. In vielen Ländern fehlt es nicht nur an einer funktionierenden Infrastruktur in der Luftfahrt (Flugsicherungen, Flugplätze, Aufsichtsbehörden etc.), sondern bereits an den notwendigen Ausbildungseinrichtungen und folglich an Personal in hinreichender Zahl und vor allem Qualität. Die Reaktionen etwa der EU oder der USA sind bekanntlich „Schwarze Listen“, aufgrund derer nicht nur einzelnen Flugzeugen oder Fluggesellschaften, sondern bisweilen dem gesamten Luftverkehr eines Landes der Einflug verweigert wird.

Wer sich angesichts dessen auf den Standpunkt stellt, hier Abhilfe zu schaffen sei ausschließlich Aufgabe der ICAO, der verkennt, dass deren Schwergewicht auf der Normenstandardisierung liegt und ihr eine aktive Unterstützung von Fluggesellschaften oder gar Staaten personell und vor allem finanziell nur sehr begrenzt möglich ist. Es bedarf keiner weiteren Begründung, dass der Aufbau der Transportstrukturen für die Wirtschaft eines Landes und vor allem auch für ihre Weiterentwicklung von essentieller Bedeutung ist und deshalb ein geradezu klassisches Feld der Entwicklungshilfe sein sollte.

**Drohende Abkopplung
von Ländern, die einen
Mangel an Struktur
aufweisen**

Beispiel: Afghanistan

**Afghanische Airline
„Ariana“ auf der
schwarzen Liste –
Einflug verwehrt**

**Luftfahrt ist
unabdingbare
Voraussetzung für den
politischen,
wirtschaftlichen und
ethnischen
Zusammenhalt eines
Landes...**

**...ist
Stabilisierungsfaktor...**

**...und wichtig für
nachhaltige
wirtschaftliche
Entwicklung.**

**Stichwort:
„institution building“**

**Die Luftfahrt
weiterzuentwickeln und
zu stabilisieren ist eine
Schlüsselfrage, auch in
der EZ.**

Dies muss auch und gerade für die Luftfahrt gelten. Gerade angesichts der zunehmenden Vernetzung des Globus geraten Länder, die hier nicht Schritt halten können, in die konkrete Gefahr, von der globalen Wirtschaftsentwicklung abgekoppelt zu werden.

Afghanistan ist hierfür ein Lehrbeispiel: Nach mehr als einer Generation Kriegszustand ist der technologische Faden dort längst gerissen. Die administrativen Aufgaben der Luftfahrt werden weitgehend von den ISAF-Truppen wahrgenommen. Es gibt weder eine afghanische Flugsicherungsorganisation noch einen einzigen afghanischen Fluglotsen. Die staatlichen Überwachungsfunktionen über die Fluggesellschaften werden wegen personeller Unterbesetzung und mangelnder Qualifikation der wenigen Bediensteten so gut wie nicht ausgeübt, so dass es nur eine Frage der Zeit ist, dass afghanische Flugzeuge oder Fluggesellschaften auf die Schwarzen Listen gesetzt werden. Ausgerechnet der staatlichen Fluglinie „Ariana“ ist das bereits passiert. Ein Einflug nach Europa ist ihr verwehrt.

Der Aufbau und die Stabilisierung der Zivilluftfahrt ist deshalb nicht nur eine technische Sicherheitsfrage, sondern weitaus mehr: Luftfahrt dient nicht nur der Aufrechterhaltung von Verbindungen in andere Staaten, sondern ist unabdingbare Voraussetzung für den politischen, wirtschaftlichen und ethnischen Zusammenhalt eines Landes.

Dies gilt für Afghanistan mit seiner dürftigen sonstigen Verkehrsinfrastruktur ebenso wie für viele andere Staaten. Die Luftfahrt ist deshalb mittlerweile zu einem wesentlichen Stabilisierungsfaktor geworden, ohne den auch eine geordnete und vor allem nachhaltige wirtschaftliche Weiterentwicklung vielfach nicht denkbar ist.

Die Erfahrungen, die die Entwicklungshilfe in anderen Bereichen gemacht hat, lassen sich ohne weiteres auf dieses wichtige Zukunftsfeld übertragen: Auch hier geht es um die Schaffung von Rechtsgrundlagen, um „institution building“ und nicht zuletzt um Ausbildung und immer wieder Ausbildung. Ein Beispiel für einen gelungenen Übergang stellt Bulgarien dar: Nachdem mit Unterstützung der GTZ die notwendigen modernen Rechtsgrundlagen geschaffen und die Verwaltung entsprechend umstrukturiert wurde, ist das Land mittlerweile ein geschätztes Mitglied der europäischen „Luftfahrtfamilie“. Dies ist naturgemäß entscheidend den Akteuren auf bulgarischer Seite zu verdanken. Fester Wille und das Vertrauen in die Zukunft haben hierzu beigetragen. Die Luftfahrt weiterzuentwickeln und zu stabilisieren ist für jedes Land und insbesondere für die Schwellen- und Entwicklungsländer eine Schlüsselfrage. Eine Abkopplung von der Luftfahrt ist für diese Länder gleichbedeutend mit einer Abkopplung von der globalen wirtschaftlichen Entwicklung. Eine nachhaltige Entwicklungshilfe sollte dies berücksichtigen.

Kontakt:

- Prof. Dr. Elmar Giemulla (TU BERLIN) giemulla@giemulla.com

6. Der Rechtrahmen des intermodalen Verkehrs

von Henrike Koch und Prof. Dr. Haasis (ISL BREMEN)



www.isl.org

**Intermodaler,
multimodaler,
kombinierter Verkehr:**

**Kombination von
Straßen- und
Bahntransport, aber
auch um weitere
Leistungsangebote, wie
die Kombination von
Straßen- und
Schifffahrtsverkehren**

**Ziel: Vorteile aller Modi
ausnutzen**

**Gemeinschaftliche
Regelungen notwendig,
um auch
grenzüberschreitende
kombinierten Verkehr
zu ermöglichen**

**Fragestellungen des
Beihilfsrechts und der
Haftung werden berührt**

Neben den vielfältigen Fragestellungen zur wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit des intermodalen Verkehrs ist auch die Frage nach der einschlägigen Norm, oder eher noch nach dem rechtlichen Rahmen für die Durchführung eines Transportes mit verschiedenen Verkehrsträgern eine spannende Fragestellung, da sich hier auf Grund unterschiedlicher nationaler, europäischer und internationaler Regelungen und Inhalte eine nur schwer überschaubare Materie bietet. Dieser Beitrag möchte daher eine erste Strukturierung der unterschiedlichen Rechtsgebiete nach ihrem Anwendungsbereich anbieten und damit im Grunde die Frage beantworten: Welche Norm gilt für welchen Transport, und nach welchen Vorschriften ist eine Förderung zu erreichen?

Durch den intermodalen Verkehr, auch multimodaler oder in einer engeren Definition Kombinierter Verkehr genannt, soll es den Transporteuren ermöglicht werden, für einen Transport verschiedene Verkehrsträger zu „kombinieren“ und damit ihr Angebot optimal auf das Leistungsprofil ihres Kunden abzustimmen. In erster Linie geht es dabei um die Kombination von Straßen- und Bahntransport, daneben aber auch um weitere Leistungsangebote, wie die Kombination von Straßen- und Schifffahrtsverkehren. Hintergrund ist dabei auch das Bestreben, auf diese Weise die Nutzung der umweltfreundlicheren Transportmittel Bahn und (Binnen-)Schiff zu fördern, ohne die Vorteile des Straßentransports – insbesondere die größere Beweglichkeit hinsichtlich der zeitlichen und mengenmäßigen Flexibilität und damit der Möglichkeit, einen Transport von „Haus zu Haus“ anbieten zu können – missen zu müssen.

Dabei kommt zunächst der Umschlag eines geeigneten Behältersystems (Container, Wechselbrücke, Sattelaufleger als intermodale Ladeeinheiten im unbegleiteten Verkehr) oder des kompletten Lastwagens im Ro/Ro-Verkehr (auch begleiteter Verkehr,



System der „Rollenden Landstraße“) in Betracht. Hier sind gemeinschaftliche Regelungen zunächst schon deshalb notwendig, um die technischen Modalitäten dieser Transporte so zu gestalten, dass auch der grenzüberschreitende Kombinierte Verkehr möglich ist. Darüber hinaus soll der Kombinierte Verkehr aber auch gezielt durch die öffentliche Hand gefördert werden, was wiederum Fragestellungen des Beihilferechts berührt. Auf der Ebene der Akteure selbst interessiert neben den Fragen der Förderung jedoch auch, welchem Haftungsregime der Transport unterworfen ist. Tatsächlich fehlt hier eine einheitliche Regelung, so dass immer im Einzelfall zu entscheiden ist, nach welchem Recht der Transport zu beurteilen und damit die Haftung zu bestimmen ist.

Der
„Multimodalvertrag“
des § 452 HGB besteht
aus 3 Elementen

Um die Anwendbarkeit
des deutschen
Multimodalvertrags
bejahen zu können...

...ist zunächst bei
multimodalen
Transporten zu prüfen,
welchem Recht
hypothetisch die
einzelnen Teilstrecken
bei einem jeweils
einzelnen, unimodalen
Beförderungsvertrag
unterliegen würden.

¹Hat der Frachtführer einer Beförderung im intermodalen Verkehr eine Teilstrecke mit einer Beförderung durch ein Binnenschiff abgedeckt, dann liegen z.B. stets die Voraussetzungen des § 452 HGB vor – auch, wenn sich alle anderen Teilstrecken hypothetisch nach § 407 HGB beurteilen lassen müssten, da sich die Binnenschiffahrtstrecke nach dem BinSchG beurteilen lassen muss.

Im Folgenden soll dies einmal exemplarisch aus Sicht des deutschen Rechts nachvollzogen werden, bevor schließlich wieder auf die europäische Regelungsebene eingegangen werden soll.

Das HGB in der Fassung des Transportrechtsreformgesetzes von 1998 hat den besonderen Frachtvertragstyp des **Multimodalvertrags** für die Beförderung des Gutes mit verschiedenartigen Beförderungsmitteln kodifiziert. Dieser besondere Frachtvertrag ist durch drei Elemente gekennzeichnet:

Ein einheitlicher Frachtvertrag über die gesamte Beförderungstrecke + der Einsatz verschiedenartiger Beförderungsmittel + die hypothetisch zu ermittelnden unterschiedlichen Teilstreckenrechte.

Das Vorliegen dieser Voraussetzungen führt jedoch nur dann zu einem „Multimodalvertrag“ gem. §§ 452 ff HGB, wenn keine internationalen Übereinkommen eine Sonderregelung treffen, die dem deutschen Recht vorgehen. Dazu aber sogleich mehr.

Als Voraussetzung für den Multimodalvertrag bedeutet dies zunächst, dass es für die Anwendung der nationalen Regelung gerade darauf ankommt, dass neben der Kombination verschiedener Verkehrsträger unter einem einheitlichen Frachtvertrag auf die jeweiligen unimodalen Teilstrecken theoretisch – wäre also der Frachtvertrag jeweils nur über diese Teilstrecke geschlossen worden – unterschiedliche Rechtsvorschriften anzuwenden wären.

Welches Recht nun (wenn auch nur hypothetisch) zur Anwendung kommt, ist wiederum nach den Regeln des internationalen Privatrechts zu beurteilen.



Vorrangig ist zu prüfen, ob eines der internationalen Übereinkommen (CMR, CIM 1999, CMNI, MÜ oder WA) zur Anwendung berufen wäre. Ist dies nicht der Fall, gelten die allgemeinen internationalprivatrechtlichen Grundsätze. Maßgeblich sind seit dem 17. Dezember 2009 die Regelungen der Art. 3 bzw. 5 der Rom-I-Verordnung. Gelangt man nach dieser Prüfung nun zu dem Ergebnis, dass hypothetisch verschiedene Teilstreckenrechte (auch verschiedene Regelungen in einem nationalen Recht reichen dafür aus) anzuwenden wären, kann sich dieser besondere Frachtvertrag und insbesondere seine Haftungsregeln nach den §§ 452 ff HGB bemessen¹. Dies gilt aber nur, wenn eben nicht, wie eingangs erwähnt, bei der tatsächlichen Beurteilung der Anwendbarkeit des nationalen Rechts ein internationales Übereinkommen vorginge.

**Internationale
Übereinkommen stehen
über nationalem Recht.**

**Es gibt kaum
Internationale
Übereinkommen zum
multimodalen
Transport...**

**...aber anwendbare
Sonderfälle der
unimodale
Beförderungs-
abkommen für Straße,
Schiene und
Luftverkehr.**

**FIATA Multimodal
Transport Bill of
Loading (FBL) oder die
UNCTAD/ICC-Rules
sind keine
Übereinkommen**

Gemeint sind hier allerdings nur solche Übereinkommen, die den multimodalen Transport als solchen regeln. Tatsächlich gibt es zurzeit jedoch kein internationales Übereinkommen, welches den multimodalen Verkehr als solchen regelt. Das UN-Übereinkommen über den internationalen multimodalen Transport von Gütern von 1980 ist nicht in Kraft getreten. Die heute geltenden Abkommen über unimodale Beförderungen umfassen aber zum Teil Regelungen, die in bestimmten Sonderfällen des „Multimodaltransports“ zur Anwendung kommen könnten:

Straße: Nach Art.2 CMR unterliegt eine multimodale internationale Beförderung auf der Straße, bei welcher der LKW auf einer Teilstrecke auf einem Schiff oder einer Eisenbahn befördert wird (begleiteter Verkehr), insgesamt der CMR. Diese bestimmt dann weiter, dass der Frachtführer für Schäden, die während oder wegen der Beförderung mit Schiff oder Eisenbahn entstanden sind, so haftet, wie er als Frachtführer des anderen Verkehrsmittels gehaftet hätte, wenn für diese Strecke ein separater Vertrag über die Beförderung des Gutes geschlossen worden wäre.

Schiene: Art. 1 §§ 3, 4 COTIF-CIM 1999 enthält Regelungen, die in einem sehr geringen Umfang zu einer Anwendung des Eisenbahnrechts auf den Multimodalvertrag führen. Namentlich ist bei einem einheitlichen Vertrag auch auf die sich der internationalen Eisenbahnbeförderung anschließenden rein innerstaatlichen Beförderung auf Straße oder Binnengewässer insgesamt die CIM anzuwenden. Ebenso, wenn bei einer internationalen Beförderung neben der Eisenbahnstrecke eine Seestrecke oder internationale Binnenschiffahrtsstrecke umfasst ist, die in die Streckenliste der Bahn eingetragen ist.

Binnenschiff: In der CMNI ist nicht vorgesehen, das Übereinkommen auch auf Teilstrecken auf anderen Verkehrsträgern auszudehnen. Das Übereinkommen gilt nach seinem Anwendungsbereich nur für unimodale Beförderungen über Binnengewässer.

Luftverkehr: Das internationale Luftrecht sieht zwingend die Anwendung des „Network-Systems“ hinsichtlich einer Teilstrecke in der Luft vor, die entweder dem Warschauer Abkommen oder dem Montrealer Übereinkommen unterliegt (d.h. zwingend für die Luftstrecke das einschlägige Luftrecht vorgibt, auch wenn sie Bestandteil eines multimodalen Vertrages ist). Damit sind die übrigen Teilstrecken bei Beteiligung des Luftverkehrs immer als eigenständige Teilstrecken anzusehen. Weiter gelten auch Strecken, die im Rahmen einer vereinbarten Luftbeförderung mit anderen Transportmitteln durchgeführt werden (im Luftersatzverkehr) rechtlich als Luftverkehr.

Die von den Akteuren der Wirtschaft entwickelten Bedingungswerke, insbesondere das FIATA Multimodal Transport Bill of Loading (FBL), welches auf dem UN-Übereinkommen über den internationalen multimodalen

**Erstes Fazit:
Die Ausführungen zur
Anwendbarkeit eines
nationalen Rechts oder
eines internationalen
Übereinkommens
zeigen recht deutlich:
Die Situation ist
unbefriedigend.**

**Staaten warten auf
internationale
Regelung...**

**...aber wenige Impulse
von der verladenden
Wirtschaft, da
individuelle
Vertragsgestaltung
vorteilhafter ist.**

**EU „Single Transport
Document“ nicht
durchsetzbar**

**Europäische
Vorschriften**

² "United Nations Convention on Contracts for the International Carriage of Goods Wholly or Partly by Sea", vom 11. Dezember 2008; inzwischen von 21 Staaten gezeichnet (http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtsg_no=XI-D-8&chapter=11&lang=en).

Transport von Gütern von 1980 aufbaut, oder die UNCTAD/ICC-Rules als einheitliche Richtlinien sind keine Übereinkommen und können daher den gesetzlichen Regelungen nicht vorgehen, sondern sind an diesen zu messen.

Die Frage nach dem anwendbaren Recht bleibt. Auch wenn hier in einer ersten Annäherung an das Thema von der deutschen Perspektive ausgegangen wurde (neben Deutschland kennen auch noch die Niederlande eine Sondervorschrift für den Multimodaltransport), würde ein Blick über die einzelnen nationalen Rechtsvorschriften den Eindruck nicht bessern.

Tatsächlich scheinen viele Staaten auf eine internationale Regelung zu warten, die dem Wesen des im überwiegenden Teil grenzüberschreitenden Kombinierten Verkehrs allein sachgerecht wäre, jedoch zur Zeit noch nicht existiert. Von der verladenden Wirtschaft gehen jedoch nur wenige Impulse aus, hier etwa von einem „Leidensdruck“ zu sprechen, wäre wohl auch übertrieben. Dies liegt augenscheinlich daran, dass die Akteure ihre Vertragsverhältnisse unabhängig von den bestehenden Rechtsregeln individuell für sich günstig gestalten können und sich mit den bestehenden Klauselwerken als Allgemeine Geschäftsbedingungen gut behelfen können.

Und dies scheint wohl auch der Grund zu sein, dass viele Bestrebungen der Europäischen Kommission, entweder durch Regelungen oder Anreizsysteme statt des Network-Systems eine Einheitshaftung für den Kombinierten Verkehr zu installieren (zuletzt unter dem Begriff „Single Transport Document“, davor als „Freight Integrator“), als nicht durchsetzbar gelten müssen.

Nachdem die einzelnen internationalen Abkommen für die jeweiligen Verkehrsträger wenig zur Vereinheitlichung oder gar zur Rechtssicherheit des intermodalen Verkehrs ergeben haben, könnte aktuell ein neuer Impuls aus der Seeschifffahrt kommen: Durch die „Rotterdam Rules“², werden Multimodaltransporte, die eine Seestrecke beinhalten, noch weitergehend dem Seetransportrecht unterstellt, als bisher. Jedoch bleibt abzuwarten, wie sich die Rotterdam Rules verbreiten werden – Deutschland gehört zurzeit noch nicht zu den unterzeichnenden Staaten.

Nach diesem Blick auf das anzuwendende Recht, welches schließlich die Frage nach der Haftung im Einzelfall bestimmt und daraus seine praktische Bedeutung bezieht, soll dieser kurze Überblick nun mit einer Darstellung der europäischen Vorschriften enden, die nun schon fast „pragmatisch“ anmuten.

Der Anwendungsbereich der **Richtlinie 92/106** erschließt sich – nahezu banal – über die Definition des Kombinierten Verkehrs:

Die Richtlinie versteht darunter den Güterverkehr, bei dem nur die Zu- und Ablaufstrecke auf der Straße erfolgt, der Rest der Strecke auf der Schiene oder dem Wasser.

**RL 92/106 über die
Festlegung
gemeinsamer Regeln
für bestimmte
Beförderungen im
kombinierten
Güterverkehr zwischen
Mitgliedsstaaten:**

...entlastet die Straße

**...regelt
diskriminierungsfreien
Marktzugang...**

**..- und Vorgaben zur
steuerlichen Entlastung**

**Die Förderprogramme
der Europäischen
Kommission**

**1997
Verordnung Nr. 2196/98
Gewährung von
Gemeinschaftsfinanz-
hilfen für inno-
vatorische Aktionen zur
Förderung des
kombinierten Verkehrs**

**2003 – 2007
Finanzierungs-
instrument „Marco
Polo“**

**Ziel: Verlagerung von
Gütertransporten von
der Straße auf andere
Verkehrsträger**

³ Festgelegt in der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Juli 2003 über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems („Programm Marco Polo“)

Allerdings muss dieser (Haupt-)Teil des Weges länger als 100 km lang sein. Sinn dieser Beschränkung ist die Entlastung der Straße, welche es erfordert, insbesondere die Liberalisierungsmaßnahmen auf Straßentransporte unterhalb einer bestimmten Streckenlänge zu beschränken. Weiter regelt die Maßnahme einen diskriminierungsfreien Zugang zu diesem Markt, verbietet also den Mitgliedsstaaten etwa jegliche Kontingentierung und enthält Vorgaben zur steuerlichen Entlastung für Straßenfahrzeuge, die am Kombinierten Verkehr teilnehmen. Die konkrete Ausgestaltung dieser zwingend vorgeschriebenen steuerlichen Entlastung liegt jedoch im Belieben der Mitgliedsstaaten, was wiederum zu uneinheitlichen Regelungen im europäischen Raum und damit unterschiedlichen Wettbewerbsbedingungen führt – dies entspricht gerade nicht dem erwünschten Ziel einer Förderung des europäischen Kombinierten Verkehrs.



Die Europäische Kommission fördert den Kombinierten Verkehr in vielen ihrer Vorhaben, teilweise auch als Reflex der Förderung neuer Technologien oder in Aus- und Weiterbildungsprogrammen, nach eigenen Angaben bereits seit 1975.

Die tatsächlich, direkte Förderung begann jedoch mit der Verordnung Nr. 2196/98 des Rates über die Gewährung von Gemeinschaftsfinanzhilfen für innovatorische Aktionen zur Förderung des kombinierten Verkehrs. Mit dieser Verordnung werden die Bedingungen für die Gewährung von Finanzhilfen für Pilotaktionen zur Förderung des Kombinierten Verkehrs festgelegt (PACT-Programm). Dieses Programm lief über fünf Jahre (01.01.1997 - 31.12.2001) und war für diesen Zeitraum mit 35 Millionen ECU ausgestattet. Ausgehend von den Leitlinien des Weißbuchs 2001 hatte die Kommission als erweitertes Anschlussprogramm für PACT ein neues, umfassenderes Finanzierungsinstrument – „Marco Polo“ – zunächst für den Zeitraum 2003 bis 2007 vorgeschlagen, dessen wichtigstes Ziel es war und ist, zur Verlagerung von Gütertransporten von der Straße auf andere Verkehrsträger beizutragen.³ Aktuell wird nun die direkte Förderung durch die Verordnung (EG) Nr. 1692/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 2006 zur Aufstellung des zweiten „Marco Polo“-Programms über die Gewährung von Finanzhilfen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Umweltfreundlichkeit des Güterverkehrssystems und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1382/2003 bestimmt.

Das aktuelle Programm Marco Polo II übernimmt die Ziele des ersten "Marco Polo"-Programms: Verringerung der Überlastung im Straßenverkehr und Steigerung der Umweltverträglichkeit des intermodalen Verkehrssystems, wodurch ein Beitrag zu einem

Marco Polo II: Ziele von
Marco Polo I +
Erweiterungen +...

... größeres
geografisches Gebiet

Starthilfe muss
transparent, objektiv
und klar begrenzt sein

Bewertung nach den
Kriterien:

Straßenbelastung
Umweltnutzen
Nachhaltigkeit

Bei der Frage nach dem
auf den multimodalen
Transportvertrag
anzuwendenden Recht
tun sich wahre
juristische „Abgründe“
auf.

Eine einheitliche
Regelung, die hier
sachgerecht und damit
befriedigender wäre, ist
nicht absehbar.

effizienten und nachhaltigen Verkehrssystem geleistet werden soll. In Marco Polo II wurden jedoch auch neue Inhalte aufgenommen.

Zunächst deckt es ein größeres geografisches Gebiet ab. Es ist auf Aktionen anwendbar, die die Hoheitsgebiete von zumindest zwei Mitgliedstaaten oder von zumindest einem Mitgliedstaat und einem nahe gelegenen Drittstaat betreffen. Die förderungswürdigen Antragsteller müssen ihre Anträge von einem Konsortium aus zumindest zwei Unternehmen mit Sitz in mindestens zwei verschiedenen Mitgliedstaaten oder in mindestens einem Mitgliedstaat und einem nahe gelegenen Drittland stellen. Die für die Aktionen gewährte Starthilfe muss darüber hinaus transparent, objektiv und klar begrenzt sein. Der Zuschuss der Gemeinschaft richtet sich nach der Anzahl der Tonnenkilometer, die von der Straße auf andere Verkehrsträger auf dem Wasser- oder Landweg verlagert werden, oder nach der Anzahl der Fahrzeugkilometer, die auf der Straße eingespart werden. Bei der Bewertung der eingereichten Aktionen berücksichtigt die Kommission den Beitrag der Aktionen zur Verringerung der Überlastung im Straßenverkehr, aber auch ihren Beitrag zum jeweiligen Umweltutzen sowie ihre generelle Nachhaltigkeit.

Die Finanzhilfe der Gemeinschaft für die verschiedenen Aktionen ist auf höchstens 35 % des Gesamtbetrages der zur Erreichung der Ziele einer Aktion erforderlichen und durch die Aktion verursachten Ausgaben beschränkt. Im Bereich der gemeinsamen Lernaktionen liegt diese Höchstgrenze bei 50 %. Das Programm Marco Polo II verfügt somit über ein größeres Anwendungsfeld als sein Vorgänger und mit 400 Mio. EUR auch über umfangreichere Mittel (im Laufe der vier Auswahlverfahren des ersten „Marco Polo“-Programms erhielt die Kommission Anträge auf Förderung im Ausmaß von 468 Mio. EUR bei einer Finanzausstattung von insgesamt 100 Mio. EUR).

Fazit: Was ist der Rechtsrahmen des intermodalen Verkehrs?

Schließlich gilt es nun, die in der Überschrift aufgeworfene Frage zu beantworten. Und darauf muss, bereits nach den vorangegangenen kurzen Ausführungen, die Antwort lauten: **Es kommt darauf an.**

Bei der Frage nach dem auf den multimodalen Transportvertrag anzuwendenden Recht tun sich wahre juristische „Abgründe“ auf, die zumindest den deutschen Juristen zwingen, zunächst hypothetisch das auf die jeweiligen Teilstrecken anzuwendende Recht zu ermitteln, um dann noch etwas ängstlich zu schauen, ob nicht vielleicht doch ein internationales Abkommen zu einem einzelnen Verkehrsträger vorgeht. Eine einheitliche Regelung, die hier sachgerecht und damit befriedigender wäre, ist nicht absehbar; wenn auch gerade aktuell etwas Bewegung durch die Rotterdam Rules – zumindest in der Diskussion – entsteht. In der Praxis führt dieser Umstand dazu, dass die Akteure sich über

**Akteure helfen sich
über fundierte
Klauselwerke der
internationalen
Organisationen.**

**Bedürfnis nach
einheitlicher und
verlässlicher
gesetzlicher Regelung
bleibt.**

**EU Richtlinien binden
nur die Mitgliedstaaten,
für Unternehmen sind
sie nur im
Förderungsfall gültig.**

fundierte Klauselwerke der internationalen Organisationen behelfen und damit offensichtlich gut bedient sind.

Nichtsdestotrotz bleibt ein Bedürfnis nach einheitlicher und verlässlicher gesetzlicher Regelung, denn schließlich sind spätestens im Schadensfall im Zweifel Dritte damit betraut, das jeweils anzuwendende Recht zu bestimmen, sollte eine einvernehmliche Streitbeilegung nicht möglich sein.

Die Frage nach der rechtlichen Vorgabe für die Förderung des Kombinierten Verkehrs durch die Europäische Kommission ist dagegen schon beinahe schlicht zu beantworten: Die durch die aktuelle Verordnung für das Programm Marco Polo II festgelegten Förderungstatbestände sind zwar auch nicht unumstritten, ihnen muss sich das einzelne Unternehmen jedoch nur dann „unterwerfen“, wenn es sich um Förderung bemühen möchte. Die Richtlinie bindet nur die Mitgliedsstaaten.

Kontakt:

- koch@isl.org

Weiterführende Links und Literatur:

- http://www.uncitral.org/uncitral/en/commission/working_groups/3Transport.html,
- <http://www.rotterdamrules2009.com>
- http://ec.europa.eu/transport/marcopolo/home/home_en.htm
- **Boeing, Detlev** Art. 70 EGV, Gemeinsame Verkehrspolitik, in: Grabitz/Hilf, Das Recht der Europäischen Union, 2009
- **Epiney, Astrid** Kombiniertes Verkehr, in: Dausen, Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts, 2009
- **Herber, Rolf** Bearbeitung des § 452 HGB in: Münchener Kommentar zum HGB, 2. Auflage 2009
- **Koller, Ingo** Die Haftung des Multimodalbeförderers beim bekannten Schadensort, in: VersR 2000, S. 1187-1194
- **Ramming, Klaus v Hamburger** Handbuch zum Binnenschiffahrtsfrachtrecht, München, 2009
- **Stroschneider, Michaela** Art. 87 EG-Vertrag, in: Groeben/Schwarze, Kommentar zum EU/EG-Vertrag, 2003

7. „Legal Harmonisation“ im EU Kontext am Beispiel des Transportsektors Bulgariens

Die GTZ unterstützt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) Bulgarien seit 1992 darin, die notwendigen Voraussetzungen für eine rasche wirtschaftliche Integration in die Europäische Gemeinschaft zu schaffen. Insbesondere die Anpassung der bulgarischen Regel- und Gesetzeswerke an die Normen der EU galt als Schwerpunktarbeit der GTZ. Die nachfolgende Aufstellung gibt über die Meilensteine, Rahmenbedingungen und Evaluationen bei der Reform des bulgarischen Transportsektors englischsprachig wieder, und schließt mit einer Stellungnahme der Vize Transport Ministerin Bulgariens Krassimira Martinova.

1. Summary of Reports

Maritime, air and road sectors suffered the most potential problems, particularly as regards safety.

In its **Opinion of July 1997**, the European Commission considered that Bulgaria had made progress with implementing Community legislation on transport but that rapid alignment on the Community *Acquis* was still necessary.

The **November 1998 Report** noted the progress made since 1997 in some transport modes, but also called for additional efforts to improve administrative structures.

Significant investments in infrastructure would be needed over the coming years.

The **October 1999 Report** noted accelerated progress in implementing the *Acquis* in this area. Nonetheless, major efforts still needed to be made to ensure the effective capacity of the administrative institutions to implement Community provisions, particularly in the field of maritime safety.

The **November 2000 Report** stressed that Bulgaria had made promising progress on aligning its legislation to the *Acquis*. However, further work would be required to complete the alignment process and strengthen the institutional capacities in order to assure compliance.

Investments in transport infrastructure were increasing.

The **November 2001 Report** noted an improvement, as the Government had not only adopted the necessary laws to transpose the transport *Acquis*, but had also created the administrative structures necessary to implement and enforce the *Acquis*.

The country was continuing to reinforce its administrative structures.

The **October 2002 Report** emphasised the progress made with aligning transport legislation on the Community *Acquis*, particularly in the road and rail sectors, including through the adoption of the necessary implementing legislation.

The **2003 Report** indicated that Bulgaria had made good progress, especially in the fields of road and maritime transport. Some progress had also been made with aviation, while only

Only limited progress could be reported in the area of inland waterways until 2004.

Finally, special attention must be paid to inspections of maritime safety standards and implementing provisions on air transport.

Acquis Communautaire („Errungenschaften der Gemeinschaft“) wird in der Europäischen Union der gemeinschaftliche Besitzstand, so die offizielle deutsche Bezeichnung, innerhalb des EU-Rechts genannt.

Transport sector strategy for 2000-2006 sets out priorities and costs of investments required.

Programme for Transport Infrastructure Development (2001-2005)

limited progress could be reported in relation to inland waterways.

The **2004 Report** indicated that Bulgaria had continued to make progress in alignment with the *Acquis* and in establishing the necessary administrative structures, in particular in the fields of road and rail transport; some progress could also be recorded in the area of aviation and maritime transport.

The **2005 Report** remains positive as regards the development of the legal and administrative framework in Bulgaria in terms of transport. However, the administrative capacity for managing trans-European networks must be further improved. There is still work to be done on transposing the *Acquis* with regard to road and rail transport.

The **Treaty of Accession** was signed on 25 April 2005 and accession took place on 1 January 2007.

2. COMMUNITY ACQUIS and Bulgaria

Community transport policy consists of initiatives in three fundamental areas.

The Europe Agreement provides for harmonisation of Bulgarian legislation with Community law, co-operation aimed at restructuring and modernising transport, improvement of access to the transport market, facilitation of transit and achievement of operating standards comparable with those in the Community. The White Paper focuses on measures for the accomplishment of internal market conditions in the transport sector, including such aspects as competition, legislative harmonisation and standards.

3. Evaluation

Bulgaria has approved the final report on transport infrastructure needs assessment (TINA) of October 1999 that should form the basis for extending the trans-European networks to that country. On this basis, the Bulgarian authorities have drawn up a transport sector strategy for 2000-2006, which sets out priorities and costs of investments required, in particular in relation to the pan-European transport corridors. A technical agreement on the financing, organisation and design of a second bridge across the Danube between Bulgaria and Romania was finally signed in June 2000.

Various infrastructure projects are being implemented in relation to the **trans-European transport network**, including the second Danube Bridge, the electrification of major railway lines and the construction of a second terminal at Sofia airport. Implementation of the updated Programme for Transport Infrastructure Development (2001-2005) continued through a number of

ISPA and PHARE transport projects

Capacity of the Ministry
of Transport to prepare,
manage and monitor
trans-European
network projects is still
inadequate in 2005.

1999 Road Traffic Act

2000
Road transport
administration was
reorganized in January

Agreement on
transport of goods by
road and the promotion
of combined transport

A social legislation in
the road transport
sector has still not
been implemented to a
sufficient degree in
2005.

The prices of vignettes
for Bulgarian-
registered vehicles are
significantly lower than
those for foreign-
registered vehicles at
present, but will be
gradually aligned.

infrastructure and rehabilitation projects on European transport corridors.

In 2003 Programmes and Projects Coordination Directorate was set up within the Ministry of Transport. This Directorate acts as the implementing agency for ISPA and PHARE transport projects, with the exception of road infrastructure projects, which are managed by the Road Executive Agency, which is also responsible for infrastructure policy and road management.

However, the capacity of the Ministry of Transport to prepare, manage and monitor trans-European network projects is still inadequate in 2005. Bulgaria must endeavour to implement priority projects relating to road, rail and inland waterway transport within the deadlines set.

With regard to **land transport**, a new Roads Act entered into force in April 2000 regulating ownership, operation, management, construction and repairs of road infrastructure. In the framework of the 1999 Road Traffic Act, a number of secondary acts have been issued over the last year, relating to the *Acquis* on road traffic safety, driver's qualifications, vehicle road worthiness tests, registration and statistics. Road transport administration was reorganised in January 2000. An inter-agency commission on road traffic safety has been established.

Amendments to the Road Transport Law were adopted in 2003, in particular aligning it with the dangerous goods *Acquis*.

A bilateral agreement on transport of goods by road and the promotion of combined transport between Bulgaria and the European Community was signed in July 2000. The Agreement on the International Occasional Carriage of Passengers by Coach and Bus (Interbus Agreement) was ratified in 2002.

With regard to goods transport, the bilateral agreement establishing certain conditions for the carriage of goods by road and the promotion of combined transport entered into force in 2001.

Much of the social and technical *Acquis* on tachographs, admission to the occupation, licensing requirements, driving times and rest periods, roadside inspections and transport of dangerous goods was transposed in 2002.

On 1 April 2004 Bulgaria introduced a vignette system for collecting charges for the use of Bulgarian road infrastructure. The prices of vignettes for Bulgarian-registered vehicles are significantly lower than those for foreign-registered vehicles at present, but will be gradually aligned.

In 2005 the Commission stresses the need to increase the capacity of the rail administrations, particularly the infrastructure manager and the regulatory body.

Further alignment in air transport is required in the fields of air safety, technical harmonisation, market access rules and tariffs.

Following the bankruptcy of the national carrier Balkan Airlines, the new state-owned national carrier, Bulgaria Air, has recommenced certain flights.

The second phase of the **rail transport** restructuring was completed at the end of 1999 with the division and accountancy separation of the "railway infrastructure" enterprise within the State railway company. As part of the third phase of restructuring the sector, a Law has been adopted. This Law, which entered into force in 2002, is the basis for the sector's unbundling and ended the state monopoly on transport of passengers and goods by rail. BDZ (Bulgarian Railways) will become a state-owned joint stock company. It has its own accounts and budget, and prepares its own business plan. The Law also resulted in the creation, in July 2001, of an executive agency answerable to the Ministry of Transport and Communications.

The executive agency for railway administration is in place as a separate legal entity with budget funding from the Ministry of Transport. It is responsible for all issues relating to infrastructure charges, control of capacity allocation for infrastructure, traffic safety, etc.

Bulgaria has adopted an ordinance on the design and construction of railway lines, stations, level crossings and other constituents, contributing to the transposition of the interoperability *Acquis*.

A process of financial restructuring of BDZ, national railway company, and the State Railway Infrastructure Company has been initiated. A new rail infrastructure charging system was adopted in August 2004 aiming at implementing the charging principles laid down in Community legislation. The interoperability Directives were transposed into Bulgarian law in 2004.

Bulgaria has made considerable efforts to align legislation in **air transport** and adopted eight aviation regulations in 1999. Negotiations between the European Community and Bulgaria on the multilateral agreement to establish a European Common Aviation Area (ECAA) concluded with the signature of a bilateral protocol. In May 2000, the Council of the Joint Aviation Authorities (JAA) accepted Bulgaria's request to become a candidate member. However, the airline Balkan Airlines is currently awaiting a court ruling related to its liquidation or the choice of a new strategic investor. In total, over 30 acts were adopted in 2001, including an amendment to the Civil Aviation Act and a Regulation on airports and airport procurement.

Bulgaria made significant efforts in 2002 to improve the qualifications of aviation administration personnel, particularly inspectors. However, the legislation is still not in force in 2005, so implementing provisions must be adopted. Bulgaria has made further progress with the establishment of common rules for denied-boarding compensation in scheduled air transport and on aviation personnel licensing. The Montreal Convention for the unification of rules for international carriage by air entered into force in 2004. Negotiations to include Bulgaria in the ECAA began in 2005.

Thanks to the improvements in maritime safety, Bulgaria moved from the black list to the grey list of the Paris Memorandum in 2005.

As regards **inland waterways**, a Law on maritime spaces, inland waterways and ports was adopted in February 2000. The Law amending the Merchant Shipping Code was adopted in December 2002.

It also establishes a framework for implementation of the *Acquis* on **maritime transport**, particularly as regards maritime safety. Improving the performance of maritime safety administrative institutions as regards flag State and port State control of vessels must be a priority. In 2001, the percentage of Bulgarian flag vessels detained following port state control improved considerably, but remains higher than the average for EU-flagged vessels. In addition, important secondary legislation needs to be adopted and implemented in relation to maritime safety, including on rules for issuing ship certificates, the carriage of dangerous goods and ship registers. The delay in adopting amendments to the Merchant Shipping Code has slowed further transposition of the *Acquis*. The "maritime administration" executive agency and the "port administration" executive agency are now in place. The sharp fall in detention rates in 2003 can be attributed to major efforts by Bulgaria to improve its safety record, notably by adopting plans to step up administrative capacity. Thanks to this improvement, Bulgaria moved from the black list to the grey list of the Paris Memorandum in 2005. However, the independence of the Bulgarian administration is not guaranteed since 90% of Bulgarian ships are owned by the State which is therefore both inspector and inspected. A privatisation plan and a strict separation of the roles of inspector and crew should improve the transparency and quality of inspections.

Obige Auflistung in Anlehnung an:

- Summaries of EU legislation: Bulgaria - Adoption of the Community
http://europa.eu/legislation_summaries/enlargement/2004_and_2007_enlargement/bulgaria/e13101_en.htm

Weitere Informationen zum Thema:

- The Legislation's Harmonization of the Republic of Bulgaria with the European Union in the Field of Transport
http://www.pse.ens.fr/axes/medad/ICFTI3-JT10-Digital_Program/Papers/Pencheval2008.pdf
- Bulgaria's EU Accessions Negotiations: Achievements and Challenges
<http://revistas.ucm.es/cee/15766500/articulos/PAPE0404120004A.PDF>

4. Würdigung der GTZ Rechtsberatung in Bulgarien

Ladies and Gentlemen,

It is well known to all of us that the quality of life largely depends on a well-established and successfully implemented transport policy.

That's why, the role of the technical assistance projects, carried out between the Bulgarian Ministry of Transport and the German company GTZ GmbH in the early 90's of last century, was of particular importance and contributed to a huge Bulgarian progress in this specific economic sphere.

The projects for Restructuring of the Bulgarian Ministry of Transport and for the Harmonization of the Transport legislation with European *Acquis Communautaire* were the beginning of a long-term cooperation, which gave excellent results in the next years.

Transport always plays a key role in the development of any modern society, as an instrument for economic development and as an essential precondition for achieving social and regional cooperation.

Therefore, the friendly assistance and support of the Bulgarian efforts for accession to the European family club, was offered at the right time and in an appropriate way - as a polite partnership - to achieve maximum benefit and to help our country join the EU.

Many times we have acknowledged that the most important role played by the GTZ experts in that period was to show us how to help ourselves. That means our transport experts to get familiar with best European practices and to have best expert lessons how to harmonize national legislation with the European one.

The Bulgarian part of the team will never forget the help, cooperation, partnership and high professionalism of our colleagues and friends – GTZ experts. We will always highly appreciate their contribution.

Krassimira Martinova
8 years vice minister of Transport

Sofia

March, 2010

Zögern Sie bitte nicht, diesen Newsletter an interessierte Kolleginnen und Kollegen weiterzusenden. Falls Sie noch nicht Mitglied des Transport-Mailserver sind oder bei Adressänderungen oder Wunsch um Beendigung der Mitgliedschaft, senden Sie bitte eine kurze Email an: Armin.Wagner@gtz.de

Alle bisherigen Ausgaben finden Sie unter: <http://www.gtz.de/de/themen/28384.htm>

Im Auftrag von:

