

Das Konzept der EG-Kommission für eine auf Dauer tragbare Mobilität im Lichte der europäischen Güterverkehrsströme

VON GÜNTER ELSHOLZ, HAMBURG

1. Ausgangspunkte und Grundzüge des Globalkonzeptes einer Gemeinsamen Verkehrspolitik

Ausgehend von der Liberalisierung der EG-Verkehrsmärkte und von den internationalen Güterverkehrsströmen der EG-Länder soll eine kritische Würdigung des Globalkonzeptes der EG-Kommission für „Die künftige Entwicklung der Gemeinsamen Verkehrspolitik“ (GVP)¹⁾ versucht werden.

Das seit der ersten Denkschrift der EG-Kommission zur Gemeinsamen Verkehrspolitik (1961) verfolgte Ziel eines freien Marktes für die Dienstleistung Verkehr²⁾ benötigte mehr als 30 Jahre für seine vollständige Verwirklichung. In dieser Frist spiegeln sich die mit dem Wirtschaftsfaktor Verkehr verbundenen nationalen Interessengegensätze und möglicherweise auch die Skepsis gegenüber den Ergebnissen einer marktmechanischen Steuerung des Verkehrs in einer Verkehrswirtschaft. Während die See- und Rheinschiffahrt schon früh freie internationale Verkehre kannten, wurden existierende Marktzutrittsbeschränkungen, etwa für den grenzüberschreitenden europäischen Straßen- und Luftverkehr, seit der zweiten Hälfte der 80er Jahre schrittweise abgebaut. Zu den Gleisnetzen der nationalen Eisenbahngesellschaften sollen dritte Betreiber von Eisenbahnen, also auch ausländische Bahngesellschaften, Zugang erhalten. Die staatlich regulierte Preisbildung wird durch Marktpreisbildung ersetzt. Im grenzüberschreitenden Straßengüterverkehr bereits realisiert, soll sie in absehbarer Frist für alle Verkehrsträger auch im innerstaatlichen Verkehr Praxis werden.³⁾

Da der gemeinschaftliche Handel in der EG (1992) etwa 60% des Gesamtaußenhandels ausmacht, verbleibt ein erheblicher Teil der internationalen Verkehrsströme außerhalb der Binnenmarktsregelungen. Die Verkehrsbeziehungen zu Drittländern sind im Grundsatz durch bilaterale Verträge geregelt, die z.T. restriktive Genehmigungsverfahren vorsehen. Mit Inkrafttreten des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR) gelten jedoch die Rechtsvorschriften zum Verkehrsbinnenmarkt grundsätzlich auch für die Nicht-EG-Länder im EWR.

Anschrift des Verfassers:
Prof. Dr. Günter Elsholz
Hochschule für Wirtschaft und Politik
Von-Melle-Park 9
20146 Hamburg

1) KOM (92) 494 endg.

2) Vgl. J. Erdmenger (1981), S. 25 u. 28.

3) In Deutschland (D) wird die Tarifbindung für den Güterverkehr auf der Straße, der Binnenschiffahrt und der Eisenbahn am 1. 1. 1994 aufgehoben. Das für die Nord-Süd-Verkehre der Binnenschiffahrt zwischen den Niederlanden (NL), Belgien (B) und Frankreich (F) geltende Tour-de-Rôle-System, das von der EG-Kommission trotz wettbewerbsrechtlicher Bedenken noch geduldet wird, dürfte deshalb auf Dauer auch nicht zu halten sein.

Seite

Interdependenzen zwischen Telekommunikation und Personenverkehr. Theoretische Überlegungen und empirische Befunde am Beispiel der Auswirkungen von Videokonferenzen auf den Geschäftsreiseverkehr <i>Von Stefan Köhler, Heilbronn</i>	205
Volkswirtschaftliche Kosten von Arbeits- und Wegeunfällen <i>Von Herbert Baum, Köln</i>	222
Das Verkehrsangebot als Basis zur Berechnung der Mobilität im Stadtverkehr <i>Von Dirk Vallée, Aachen</i>	255
Versteigerungen von Bewilligungen für den internationalen Straßengüterverkehr <i>Von Wilfried Puwein, Wien</i>	268
Verkehrswege, Raumnutzung, Sozialprodukt und Staatshaushalt: Zum ökonomietheoretischen Horizont infrastruktureller Verbesserungen für Beförderungsprozesse <i>Von Erhard Moosmayer, Bonn</i>	276
Logistische Lösungen von Transportproblemen durch ein Werkzeug der Künstlichen Intelligenz <i>Von Moulin AL-Daas, Dresden</i>	298
<i>Buchbesprechungen</i>	
Cansier, Umweltökonomie (<i>Moosmayer</i>)	252

Die an der Dauer des lange ergebnislosen Verhandels ablesbaren Interessengegensätze lassen sich z.T. durch geographische und historische Spezifika erklären, wie z.B. die stärkere Förderung des Eisenbahnwesens in den relativ frühzeitig industrialisierten Ländern, oder durch differente politische Attitüden. K. Button unterscheidet die „angelsächsische“ von der „kontinentalen“ Verkehrs-Philosophie, wobei die erste auf ökonomische Effizienzmaximierung durch marktmechanische Steuerung setze und die zweite den Umstand betone, daß bei der Gestaltung des Verkehrsbereichs eine breite Skala gesamtgesellschaftlicher Ziele zu berücksichtigen seien, die Abstriche am Effizienzkriterium erlaubten.⁴⁾

Was immer richtig sein mag, die Strukturen der internationalen Verkehrsvolumina sowohl innerhalb des Binnenmarktes als auch gegenüber Drittländern bilden jene existenten Verkehrsverhältnisse ab, die von den nationalen Regierungen als Besitzstand verteidigt werden und deshalb als Indikator für ihre Interessenlage gedeutet werden können. Die grenzüberschreitenden Verkehre sind dabei, auch wenn sie, gemessen am Gesamtverkehr, quantitativ nicht so sehr ins Gewicht fallen, gleichwohl von ausschlaggebender Bedeutung, da sie durch die Binnenmarktentwicklung wesentlich höhere Zuwachsraten als die nationalen Binnenverkehre aufweisen und primär über sie Veränderungen für die Binnenverkehre ins Werk gesetzt werden.

Als Ausgangspunkt einer Beurteilung der künftigen GVP soll daher das gesamte grenzüberschreitende Güterverkehrsvolumen und sodann das aller Verkehrsträger (ohne Rohrleitungsverkehr) zum Gegenstand der Betrachtung gemacht werden. Mit wenigen Ausnahmen wird auf das in beförderten Tonnen gemessene Verkehrsaufkommen⁵⁾ des Jahres 1988 Bezug genommen. Der Personenverkehr, besonders der motorisierte Individualverkehr, bleibt trotz seiner den Gesamtverkehr prägenden Dominanz außerhalb der Betrachtung, weil es so scheint, als habe die GVP für ihn eine geringere Relevanz.⁶⁾

Die Orientierung an den tatsächlichen Güterverkehrsströmen bietet sich auch deshalb an, weil sie einen notwendigen Gegenakzent gegenüber dem Bestreben der EG-Kommission setzt, die von ihr vorgeschlagenen Grundsätze, Ziele und Aktionsprogramme für eine künftige GVP möglichst global zu formulieren, was unausgesprochen gelegentlich einen höheren Grad an verkehrlicher Gleichförmigkeit in Europa suggeriert, als er tatsächlich existiert.

4) Vgl. K. Button (1992), S. 35.

5) Da es bei dem GVP primär auch um die Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs geht, läge es an sich nahe, die verkehrstatistischen Maße Verkehrsleistung oder Fahrleistung zu verwenden, da sie enger mit den vom Verkehr ausgehenden Umweltbelastungen korreliert sind. Das verbietet sich ebenso wie die Verwendung aktuellerer Werte, weil entsprechende Daten in der europäischen Verkehrsstatistik weitgehend fehlen. Die EG-Kommission vertritt in dem Konzept ihrer GVP (KOM (92) 494 endg., S. 32) zu Recht die Auffassung, die statistischen Informationen zum Güterverkehr seien unvollständig und von unterschiedlicher Qualität und sollten deshalb vervollständigt werden. Die Bezugnahme auf Verkehrsaufkommenszahlen erweist sich umweltpolitisch dann als sinnvoll, wenn der materielle Stoffdurchsatz selber als Indikator für gesamtwirtschaftliche Umweltbelastungen begriffen wird.

6) Vom Personenverkehr wird in der GVP einmal im Zusammenhang mit einem zu schaffenden „bürgerfreundlichen integrierten öffentlichen Verkehrsnetz“ mit „komplementären Flug-, Bus- und Schienenverkehrssystemen“ und „Zubringersystemen zu den Fernverkehrsterminals“ als „wettbewerbsfähiger Alternative zum Pkw“ und zum anderen mit Blick auf die „Förderung des öffentlichen Verkehrs“ und die „Zurückdrängung des Pkw-Verkehr“ im Verkehr in und zwischen Städten gesprochen. (Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 47 und S. 66f.)

Die Gemeinschaftsstrategie der EG-Kommission verfolgt das Ziel einer „auf Dauer tragbaren Mobilität“⁷⁾. Der Verkehrssektor dient ihr dazu, den allgemeinen Zielen des EWG-Vertrages, der Errichtung eines Gemeinsamen Marktes, „Wirksamkeit zu verleihen“. Der Zugang zu den Verkehrsmitteln „sollte so kostengünstig erfolgen, wie dies bei langfristiger Sicherstellung der Instandhaltung und Weiterentwicklung möglich ist“. Ein effizientes Verkehrswesen setzt die Entwicklung „transeuropäischer Verkehrsnetze“ und „einheitlicher, integrierter Verkehrssysteme für die gesamte Gemeinschaft“ voraus.

Unter Verweis auf das 5. Umweltprogramm der EG und die Umweltschutzverpflichtung für Gemeinschaftspolitiken nach dem Maastrichter Vertrag (Art. 130 r) wird hervorgehoben, daß der „Verknappung der natürlichen Ressourcen und der Zunahme der globalen Umweltschäden“ Rechnung getragen werden müsse. Der Verkehrsbereich wird als „Schlüsselbereich“ für die Erreichung der von der EG angestrebten Stabilisierung des Energieverbrauchs und der CO₂-Emissionen angesehen.

„Die Verwirklichung all dieser Ziele setzt voraus, daß alle Verkehrsnutzer in der Regel die vollen Kosten (interne und externe Kosten) der von ihnen in Anspruch genommenen Verkehrsleistungen tragen, ... Die Internalisierung der externen Kosten sollte daher wesentlicher Bestandteil einer Verkehrspolitik sein, ...“. Umweltschutz wird als integraler Bestandteil der GVP verstanden. Die GVP sieht außerdem „Maßnahmen im sozialen Bereich“ sowie „zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit“ und die „Entwicklung geeigneter Beziehungen zu Drittländern“ vor.

Das Ziel der „Stärkung des wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhalts“ durch Verringerung des Rückstandes benachteiligter Gebiete soll dadurch erreicht werden, daß mit Hilfe zu schaffender Verkehrsinfrastrukturen Unterschiede zwischen den Regionen ausgeglichen und entlegene mit zentral gelegenen Gebieten verbunden werden.

2. Wechselbeziehungen zwischen gesamtwirtschaftlicher Entwicklung, Verkehrsvolumen, Verkehrswirtschaft und Umweltbelastung sowie zwischen dem europäischen Integrationsgrad und grenzüberschreitendem Verkehr

2.1 Das Verkehrsaufkommen der EG-Mitgliedstaaten in Beziehung zu ihrem wirtschaftlichen Entwicklungsstand und Grad ihrer Integration in die EG

Das internationale Verkehrsaufkommen leitet sich aus dem Außenhandel her. Der Export der EG-Länder (1990) streut absolut zwischen 370 (D) und 11 Mrd ECU (Griechenland-GR) und pro Kopf zwischen 11300 (Belgien/Luxemburg-B/L) und 1100 ECU (GR).⁸⁾

Dem entspricht ein gesamtes absolutes Verkehrsaufkommen⁹⁾ im Versand (1990) für Länder mit hohen Werten (D, NL, B/L, Frankreich-F) von 223 bis 163, für solche mit mittleren Werten (Großbritannien-UK) von 129 und für solche mit niedrigen Werten (Spanien-E,

7) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 21, 22 u. 62.

8) Eurostat, Schlüsselzahlen, Beilage-Perspektiven Nr. 4 – 1992, S. IV.

9) Zum gesamten Verkehrsaufkommen vgl. United Nations (1992), S. 18ff. (ohne Transitverkehr, für D und E Werte von 1989).

DK, GR, Portugal-P) von 60 bis 12 Mio Tonnen (t). Im Versand pro Kopf ergeben sich für die Länder mit den zentralen Westhäfen (B/L, NL) Ausreißerwerte von 16,1 und 12,6 t, während sich die übrigen Länder auf einer Skala von 4,7 bis 1,2 t finden (angeführt von DK, D und endend bei E, P). Die Struktur der empfangenen Gütermengen ähnelt der der versendeten, nur auf einem um etwa 60 vH höherem Niveau. Die von der betrachteten Gruppe der 9 EG-Länder (B/L als Einheit, Daten für I und IRL fehlen) in 1990 empfangene Gütermenge überstieg die versendete um 618 Mio t.¹⁰⁾ Absolut reichen die Empfangs-Werte von 396 (D) bis 23 Mio t (GR) und pro Kopf von 7,4 bis 2,3 t (DK bis GR), abgesehen von B/L und NL mit 26 und 18 t.

Zur Identifikation der mengenmäßig für EG-Länder im internationalen Gesamtverkehr bedeutsamsten Gütergruppen wurde für Versand und Empfang jedes der 9 Länder die drei Gütergruppen mit den höchsten transportierten Mengen registriert.¹¹⁾ Dabei ergab sich für Empfang (in Klammern Häufigkeit des Auftretens):

1. Mineralöl- und Mineralölprodukte, Gas sowie feste Brennstoffe (je 8x)
2. Eisenerz und Eisenschrott (3x)
3. Roh-Mineralien (außer Erz) sowie Nahrungs- oder Futtermittel (außer Getreide, Früchte und Gemüse), Getränke, Tabak (je 2x)
4. Chemikalien (1x)

Den Versand dominierten folgende Gütergruppen:

1. Mineralöl- und Mineralölprodukte, Gas (6x)
2. Roh-Mineralien (außer Erz) sowie Nahrungs- oder Futtermittel (außer Getreide, Früchte und Gemüse), Getränke, Tabak (je 3x)
3. Getreide sowie Chemikalien und Metalle (je 2x)
4. Nicht-Eisen-Erze sowie Düngemittel und verschiedene Industrieerzeugnisse (je 1x)

B/L und die NL nehmen sowohl nach dem Pro-Kopf-Aufkommen als auch nach der Verkehrsintensität, berechnet als gesamter grenzüberschreitender Empfang oder Versand in t pro Bruttoinlandsprodukt¹²⁾ eine herausragende Sonderstellung ein, die signalisiert, daß beide Länder ungleich stärker als die übrigen auf den Dienstleistungssektor internationaler Verkehr orientiert sind.

Die Zusammenhänge zwischen dem Wohlfahrtsniveau und dem Pro-Kopf-Verkehrsaufkommen sowie der Verkehrsintensität werden deshalb im folgenden für die betrachteten EG-Länder unter Ausschluß von B/L und NL untersucht: Versand und Empfang sind ähnlich eng mit dem BIP korreliert ($R^2 = 98\%$ und 94%) wie der Pro-Kopf-Versand oder -Empfang mit dem BIP-Pro-Kopf ($R^2 = 82\%$ und 76%).¹³⁾ Im Vergleich der Länder zu einem

10) Hinsichtlich der einseitigen Empfangs-Bilanz liegen D und F mit +173 und +122 Mio t an der Spitze, gefolgt von B/L und NL (+97 und +76 Mio t). Lediglich GR hat eine fast ausgeglichene Mengenbilanz (+5 Mio t).

11) United Nations (1992), S. 192ff.

12) Bruttoinlandsprodukt 1989 zu jeweiligen Preisen in Mrd. ECU. (Vgl. DIW, 1992, S. 305). Die Verkehrsintensität bezogen auf den Empfang beträgt für B/L 0,0018 und für NL 0,0012, während sie für die Mehrheit der Länder um einen Wert von 0,0004 schwankt.

13) Bruttoinlandsprodukt 1989 zu jeweiligen Preisen in Mrd. ECU, und Bevölkerung 1989, (Vgl. DIW, 1992, S. 305).

gegebenen Zeitpunkt steigt das internationale Verkehrsaufkommen also parallel zum BIP.¹⁴⁾ Schwächer und mit negativem Vorzeichen fällt die Korrelation zwischen der Verkehrsintensität (Empfang/BIP oder Versand/BIP) und dem BIP-Pro-Kopf aus ($r = -0,65$ oder $-0,58$; $R^2 = 42$ oder 33%). Die Länder mit den höchsten Verkehrsintensitäten (GR und P) sind solche mit sehr niedrigem BIP-Pro-Kopf. Unter den übrigen Ländern fallen E und UK (mittleres BIP-Pro-Kopf) mit niedrigen Werten auf und für Länder wie F, D, DK steigen die Intensitäten dann sogar mit wachsendem BIP-Pro-Kopf. Das Interesse an internationalen Verkehrsbeziehungen streut also mit den ökonomischen und verkehrlichen Größenordnungen von Land zu Land.¹⁵⁾

Der Anteil des innergemeinschaftlichen Handels am Gesamthandel der Gemeinschaft hat in den Jahren von 1980 auf 1992 von 50 auf 60% zugenommen¹⁶⁾ und damit die Relevanz einer GVP. Gleichwohl bleiben die innergemeinschaftlichen Anteile für D, DK und UK nur wenig über 50%, so daß für diese Ländergruppe die Drittländerverkehre fast so bedeutsam sind wie der EG-Binnenverkehr. Dafür erweist sich die GVP für die Gruppe B/L, IRL und P mit fast 75% innergemeinschaftlichem Handelsanteil bedeutsamer. In der Restgruppe mit Werten zwischen 63 und 68% fallen die NL durch den höchsten Wert auf, so daß B/L und NL als die Länder gelten können, deren hoher Verkehrsanteil primär innergemeinschaftlich ist, weshalb sie mit dem größten Nachdruck darum bemüht sein müßten, die GVP auf eine Art geregelt zu sehen, die ihren Interessen entgegenkommt.

2.2 Zur Einheit von Wirtschafts-, Verkehrs- und Umweltentwicklung

Konsum- und Produktionsprozesse moderner Industriegesellschaften sind unlösbar mit Verkehrsprozessen verbunden. Sie bedingen sich gegenseitig. Ein leistungsfähiges, leistungslos zu niedrigen Kosten funktionierendes Verkehrssystem gilt als Voraussetzung wirtschaftlichen Wachstums. Das Wachstum wiederum ermöglicht einerseits die Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen und schafft andererseits wachsende Nachfrage nach Mobilität von Gütern und Personen.

Spezifikum des Verkehrs ist die „Rückkopplung auf sich selbst“. Der Verkehr erzeugt Nachfrage nach Verkehrswegen und Verkehrsmitteln. Deren Erstellung bedingt zusätzlichen Verkehr. Der Fahrzeugbau rangiert in der Gemeinschaft gemessen am Umsatz an zweiter Stelle hinter der Nahrungsmittelindustrie.¹⁷⁾ Seine Fertigungsprozesse sind durch hohe Anteile an Zulieferungen von außerhalb des Unternehmens gekennzeichnet (z.B. 73% des Umsatzes in der Automobilindustrie in F und I, 1987). Der Schienenfahrzeug-, Schiff-, Kraftfahrzeug- und Luftfahrzeugbau gehören deshalb zu den vom EG-Binnenmarkt am stärksten betroffenen Industriezweigen. Ihre gemeinsamen Anteile an der Wertschöpfung und Beschäf-

14) Das Ergebnis unterscheidet sich von dem, das die EG-Kommission bei der Betrachtung des Wirtschaftswachstums und der gesamten Verkehrsleistung in der Gemeinschaft gefunden hat. Der gesamte Verkehr wird von den nationalen Binnenverkehren geprägt. Für den Binnenverkehr eines gegebenen Landes im Zeitablauf gilt, daß das Verkehrsaufkommen im Vergleich zum BIP unterproportional wächst und eine Parallelität zur BIP-Entwicklung nur für die in tkm gemessenen Verkehrsleistung festgestellt werden kann. (Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 10).

15) Das BIP von D unterscheidet sich von dem der Länder GR oder P immerhin um den Faktor 23. Beim gesamten Güterversand beträgt der Faktor 20 (-empfang: 17). Die Pro-Kopf-Werte differieren etwas weniger.

16) Eurostat, Schlüsselzahlen, Beilage-Europa ohne Grenzen Nr. 3, 1993, S. III.

17) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 19.

tigung betragen mehr als 10%.¹⁸⁾ In zugespitzter Form erlaubt die Kombination von „Vorwärtskopplungen“ (Verkehrsdienstleistungen zu sinkenden Kosten als Input) und „Rückwärtskopplungen“ (Nachfrage nach Infrastrukturbauten und Fahrzeugen mit Nachfragesog auf vorgelagerte Wirtschaftszweige) sogar den Gedanken eines „selbsttragenden Wachstums“.¹⁹⁾ Ähnliche Verknüpfungen ergeben sich aus den vom Verkehrswachstum induzierten Transporten von Mineralöl- und Mineralölprodukten. Die beschriebenen Kopplungen zwischen Verkehrs- und Wirtschaftsentwicklung bieten einen Beitrag zur Erklärung der starken Konjunkturresistenz der Nachfrage nach Verkehrsleistungen.²⁰⁾ Nimmt man die enge Verzahnung von Verkehr und Wirtschaft zum Ausgangspunkt, dann finden sich auf dieser Stufe der Aggregation (– gesamter internationaler Güterverkehr der EG-Länder –) wenig Argumente für eine sektorale (Verkehrs-) Umweltpolitik, wie sie im Globalkonzept entwickelt wird. An die Stelle der sustainable mobility tritt sustainable development, der Ansatz, den die EG-Kommission ihrer allgemeinen Umweltpolitik zugrunde legt.

Dieser offene und auslegungsfähige Begriff meint zunächst nur eine nachhaltige Entwicklung, die „den Erfordernissen der Gegenwart angemessen gerecht wird, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beschränken, ihren eigenen Bedürfnissen nachzukommen.“²¹⁾ Der Streit um die inhaltliche Ausfüllung des Begriffs erwächst aus der unterschiedlichen Einschätzung der Risiken irreversibler Verluste von „Natur“-Kapital, die durch von Menschen geschaffenes Kapital nicht ersetzbar sind. Zudem erweist sich das dafür erforderliche, aber wegen der fehlenden Offenlegungsmöglichkeiten nicht verfügbare Wissen um die Präferenzen der Bürger Europas für Umweltqualität als zusätzliches Unsicherheitsmoment.

Bei einer nichteinheitlichen und statt dessen dezentralen Umweltpolitik könnten die unterschiedlichen Umweltstandards der EG-Länder als Ausdruck unterschiedlicher Knappheiten des Gutes Umwelt gedeutet werden, denen entsprechend unterschiedliche Präferenzen zugrunde lägen. Die stark umweltbelasteten Mitgliedsländer würden ihre umweltbelastenden Aktivitäten (industrielle Produktionsprozesse, Abfallendlagerung) in weniger belastete Länder mit niedrigen Preisen für die Umweltnutzung verlagern.²²⁾ Eine Umweltpolitik dieser Art würde den wirtschaftlichen Rückstand benachteiligter Regionen auszugleichen helfen, wie er im Konzept der GVP gefordert wird, und sich zugleich als verkehrssteigernd erweisen (Export der umweltschädlich erzeugten Produkte aus der Peripherie ins Zentrum und Abfallexport in die entgegengesetzte Richtung).

Wird der wirtschaftliche Entwicklungsprozeß als „one-way entropic throughput of matter-energy“ gesehen²³⁾ und legte man einen EG-weit einheitlichen Ansatz einer auf Dauer tragfähigen Entwicklung zugrunde, dann ließe das auf eine für alle Länder gleiche Reduktion des bisherigen Energie- und Material-Durchsatzes hinaus. Da der Verkehr ein zentrales Element des throughput-Prozesses ist, wirkte sich ein so gewendeter Ansatz verkehrsverrin-

18) Vgl. P. Buiges u.a. (1991), S. 24 und 102. Die von der Automobilindustrie ausgehende Nachfrage nach Verkehrsdienstleistungen bietet nicht zufällig das größte Reservoir für Beispiele moderner europäischer Beschaffungs- und Distributionslogistik in der Verkehrs-Literatur.

19) R. E. Latz u.a. (1992), S. 55.

20) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 10.

21) World Commission on Environment and Development (1987).

22) M. Jachtenfuchs u.a. (1993), S. 141f.

23) H. E. Daly (1991), S. 241ff. Vgl. auch D. u. D. Meadows u.a. (1992) S 230ff. und F. Schmidt-Bleek (1992), S. 106ff.

gernd aus. Er ließe dennoch Raum, den Umweltschutz nicht als Hindernis für wirtschaftliche Entwicklung, sondern als Voraussetzung wirtschaftlichen Fortschritts zu sehen, etwa durch starke Anreize zur Steigerung der Energieeffizienz und der Materialeinsparung (Miniaturisierung und Lebensdauererlängerung der Güter, Entmaterialisierung). Die von der EG-Kommission vorgeschlagene CO₂-Energiesteuer, die dieser Grundidee entspricht, verdeutlicht gleichzeitig das damit verbundene Dilemma. Würde diese Steuer als langfristig wirkendes Instrument konzipiert, wie etwa in den Vorschlägen von Weizsäcker u.a. (im vorhinein festgelegte langfristig durchzuhaltende jährliche Preiserhöhungen für Kraftstoffe auf Mineralölbasis um einen bestimmten Prozentsatz bei konstanter Gesamtsteuerbelastung)²⁴⁾, dann würden die an sich für alle gleiche Maßnahme wegen der daraus resultierenden erheblichen Umstrukturierungen ungleich negativere Auswirkungen auf die auf Nachholprozesse setzenden Peripherie-Länder haben. Eine einheitliche Kraftstoffpreiserhöhung wirkt sich in den Ländern mit hoher Verkehrsintensität (GR, P) stärker auf das BIP-Wachstum aus. Ähnlich wie in der weltweiten Beziehung zwischen Industrie- und Entwicklungsländern setzte die Zustimmung der betroffenen Länder Umverteilungsprozesse zu ihren Gunsten voraus.²⁵⁾ In einem politisch nicht geeinten Europa stößt das auf Akzeptanzgrenzen mit der Folge, daß der jetzige Kommissions-Vorschlag niedrige Steuersätze vorsieht, die vermutlich lediglich wie eine der üblichen Steuererhöhungen wirken werden und selbst in der Form vom Rat bislang nicht beschlossen wurde, u.a. der Wettbewerbsnachteile gegenüber dem EG-Ausland wegen. Läßt sich aus den genannten Gründen das Konzept eines sustainable development in Europa nicht realisieren, dann läuft auch der Ansatz der sustainable mobility, gemessen an dem Ziel einer Reduktion der Energie- und Stoffdurchsätze, ins Leere. Es bleibt nur der Versuch, den gegebenen Durchsatz möglichst umweltschonend durchzuführen. Der sustainable mobility-Ansatz hat dann zum Ziel, gegebene Verkehrsvolumina so zu befördern, daß die damit verbundenen gesamtwirtschaftlichen Kosten minimiert werden. Das erfordert differenzierte Rahmenbedingungen für die verschiedenen Verkehrsträger sowie Förderung verschiedenster intermodaler Verknüpfungen. Um die GVP unter diesem Aspekt zu würdigen, werden im folgenden die Verkehrsträger gesondert untersucht.

3. Die Struktur der nach Verkehrsträgern gegliederten Verkehrsbeziehungen der EG-Mitgliedsländer untereinander und gegenüber Drittländern und deren Bedeutung für die GVP

3.1 Seeverkehr und innergemeinschaftliche Küstenschifffahrt

Etwa die Hälfte des gesamten internationalen Verkehrsaufkommens der EG-Länder (Versand und Empfang) erbringt der Seeverkehr. Wegen der Rohstoffimporte liegt das größere

24) E. U. von Weizsäcker u.a. (1992).

25) Diese Umverteilungsmaßnahmen lassen sich gedanklich auch wie folgt herleiten: Würde in der EG z.B. ein bestimmtes durchschnittliches Pro-Kopf-Niveau an CO₂-Emissionen durch globale Preis- oder Mengeninstrumente realisiert, so könnte die Bevölkerung der Regionen, in denen dieses Durchschnittsniveau wegen des niedrigen Niveaus der wirtschaftlichen Aktivität unterschritten wird, einen moralischen Anspruch auf die ihnen entgangenen mit CO₂-Emissionen verbundenen Vorteile gegenüber der Bevölkerung jener Regionen herleiten, die überdurchschnittlich hohe CO₂-Emissionen verursachen.

Gewicht beim Gütereingang. Nach der UN-Statistik²⁶⁾ macht das gewogene arithmetische Mittel des Seeverkehrsanteils am Gesamttempfang (1990, ohne Transit) 56 % aus. Außer für die Inseln sind für GR, P, E und DK hohe Seeverkehrsanteile (98 – 76%) charakteristisch,²⁷⁾ während auf die NL und F mittlere (63 – 59%) und auf B/L sowie D niedrige Werte (40 – 23%) entfallen. Absolut bedeutet das einen Seeverkehrsempfang in der Größenordnung von je 170 Mio t für UK, F und den NL, von etwa je 100 Mio t für E, B/L und D je 30 – 20 Mio t für DK, P und GR. Mit Schwankungen von Land zu Land besteht fast die Hälfte der über See importierten Gütermenge aus Erdöl und Mineralölprodukten, d.h. aus Gefahrguttransporten.²⁸⁾

Beim Güterversand spielt der Seeverkehr eine weniger bedeutende Rolle. Die Seeverkehrsversandanteile streuen ähnlich wie beim Empfang. Absolut wird eine Spitzenmenge von 125 Mio t durch UK und von der Mehrheit der Länder (E, F, B/L, NL, D) um 40 – 50 Mio t versandt, während es bei den kleinen Ländern zwischen 9 und 16 Mio t sind. Auch beim Versand dominiert die Gütergruppe Erdöl und Mineralölprodukte.

Nur für wenige Länder (UK, IRL, P, DK) ist der Seeverkehr überwiegend Binnenmarktverkehr (EG-Küstenschifffahrt), für die übrigen nur zu einem Viertel.

Der Schwerpunkt der EG-Küstenschifffahrt ruht auf dem Seeverkehr zwischen UK und dem Kontinent, der auch Rohstofftransporte einschließt. Von UK werden etwa je 30 Mio t nach F und NL sowie 15 Mio t nach B und D verschifft.²⁹⁾ In die Gegenrichtung sind es 14 Mio t (NL) und je 6 Mio t (F, D, B). Läßt man UK und IRL wegen des Insel-Status unberücksichtigt, dann werden auf der bilateralen Relation (Aufladeland-Abladeland) mit dem größten Aufkommen 6,6 Mio t (F – I) transportiert. Der Größe nach geordnet folgen mit Aufkommen bis zu 2 Mio t: GR – I; NL – DK; NL – F; DK – D; E – NL; I – F; NL – D; F – NL; E – F; E – I; E – B; NL – I; B – F.³⁰⁾ Die Häufigkeit, mit der die NL als Versandland auftritt, entspricht der Tatsache, daß die NL (neben UK) innerhalb des Binnenmarktes die absolut größte Gütermenge auf dem Seewege befördern. Es folgen F und E als wichtige Versandländer. Unter den großen Relationen findet sich D nicht als Versandland und I sowie B nur einmal mit Transporten nach F.

Die zwischen den Ländern zutage tretenden Differenzen hinsichtlich der Bedeutung der innergemeinschaftlichen Küstenschifffahrt spiegeln sich in den Verhältnissen der grenzüberschreitenden See- zur Straßenversandmenge (1988). Neben den Seeverkehrsländern (UK, GR, IRL mit Verhältniszahlen von 17,8 – 4,4) überwiegt der Seeverkehr den internationalen Straßenverkehr auch in P, DK und E (2,9 – 1,7). Von den Ländern mit absolut hohem Verkehrsaufkommen weisen die NL, I und F mittlere Verhältniszahlen auf (0,7 – 0,5) und D sowie B/L niedrige (0,2). Auf bilateralen Relationen können sich extrem niedrige Verhältniszahlen ergeben, sobald D oder B/L beteiligt ist (z.B. D – B und D – I mit je 0,03).

26) United Nations (1992), S. 18ff.

27) Da I absolut die zweitgrößte Menge aller EG-Staaten zur See empfängt (vgl. ECMT (1992), S. 107), dürfte I auch zu den Ländern mit hohem Seeverkehrsanteil gehören.

28) Eurostat, Statistische Grundzahlen, 1992, S. 307. Die im Seeverkehr transportierte Gefahrgutmenge wird für D (früheres Bundesgebiet) auf 43,9 Mio t (1990) geschätzt. Vgl. S. Necodemus (1993), S. 353.

29) Vgl. ECMT (1992), S. 112ff.

30) Abgesehen von der Relation F – I und NL – F werden in die jeweilige Gegenrichtungen nur 1/4 bis 1/2 der Menge transportiert, so daß die innergemeinschaftlichen Seeverkehrsrelationen sehr unpaarig sind.

Es zeigt sich, daß der gesamte und innergemeinschaftliche Seeverkehr für die Insel- und Peripherieländer eine, relativ gesehen, größere Bedeutung hat, daß aber wegen der großen Differenzen in den absoluten Verkehrsaufkommen die Kernländer mit relativ geringem Seeverkehrsanteil absolut größere Mengen im gesamten und innergemeinschaftlichem Empfang sowie im gesamten Versand aufweisen. Im innergemeinschaftlichen Versand sind die absoluten Aufkommen von GR, DK und I mit denen von B/L und D in etwa gleich.

Da der europäische Seeverkehr überwiegend Drittländerverkehr ist, aber auch wegen des globalen Charakters der Seeschifffahrt, müssen verkehrspolitische Regelungen entweder bilateral mit dritten Ländern oder multilateral mit internationalen Institutionen vereinbart werden.

Das Globalkonzept betont die Notwendigkeit der Umsetzung des ersten „Seeverkehrspaketes“ von 1986, mit dem von Seiten der EG protektionistische Praktiken auf dem an sich durch freien Marktzugang gekennzeichneten Seeverkehrsmarkt begegnet werden soll. Die Sicherheitslage der Hochseeschiffe und die damit zusammenhängende Verschmutzung der Meere wird kritisch eingeschätzt, da sich folgenschwere Unfälle mit überalterten Schiffen gerade in jüngster Zeit gehäuft hätten und das Ausmaß der Belastung der Meeresumwelt durch austretendes Öl, besonders im Mittelmeer, von beträchtlichem Ausmaß sei. Auffallend seien überdies die großen Unterschiede im Sicherheitsniveau der Schiffe unter den verschiedenen Flaggen – auch in der EG – die trotz international vereinbarter einheitlicher Sicherheitsbestimmungen zu registrieren sind. Die Zuständigkeit der internationalen Seeschifffahrt-Organisation (IMO) für die Erarbeitung und Aushandlung internationaler Sicherheits- und Meeresumweltschutzregeln wird nicht in Frage gestellt, da „im großen und ganzen eine zufriedenstellende Ausgangsgrundlage geschaffen worden“ sei.³¹⁾ Zur Erhöhung der Sicherheit von Schiffen in EG-Hoheitsgewässern sollte jedoch im Rahmen der IMO auf eine Änderung der Bestimmungen hingearbeitet werden. Wichtiger noch sei, daß im Rahmen einer GVP die strikte Trennung der Verantwortungsbereiche zwischen Flaggen- und Küstenstaaten erreicht werde. Während die Flaggenstaaten die Anwendung der internationalen Normen gewährleisten müßten, sei es Aufgabe der Hafenstaaten, durch strenge Hafenkontrollen für eine einheitliche Anwendung der IMO-Normen zu sorgen, um auf diese Weise das existierende Vollzugsdefizit abzubauen. Durch Aufnahme „verbindlicher Regeln und harmonisierter Kriterien für Inspektionen und das Festhalten“ in die Vereinbarung über Hafenstaatkontrollen könnten in Zukunft Schiffe, die „eine internationale anerkannte Sicherheits- und Umweltgefahr darstellen“, aus den Hoheitsgewässern der Gemeinschaft verbannt werden.³²⁾ Ein Vollzugsproblem dieser Art stellt sich im übrigen fast generell auf den Verkehrsmärkten. Die sonst im Globalkonzept stark betonte Internalisierung externer Kosten wird im Zusammenhang mit der Seeschifffahrt nicht aufgeworfen. Das wäre ein aussichtsloses Unterfangen, da nicht einmal statistische Daten „bezüglich der Umwelt-

31) Der IMO, einer UNO-Sonderorganisation, gehören alle EG-Mitgliedstaaten an. Die EG-Kommission beklagt jedoch, daß diese sich dagegen wehren, wenn sie ihren Beobachter-Status in internationalen Organisationen, wie der IMO, ausbauen will. Sie fordert das Recht auf Mitwirkung bei der Festlegung von Standards, die sich auf die Schiffssicherheit in der Gemeinschaft auswirken. Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 73f. und 97.

32) Das seit 1989 erfolglos propagierte Konzept für ein EG-Schiffsregister EUROS soll „weiterentwickelt“ werden, um Gemeinschaftsreederei durch steuerliche und sonstige Vergünstigungen zur Beschäftigung europäischer Seeleute und zur Einhaltung des Schiffssicherheitsstandards bewegen zu können.

auswirkungen des Seetransports“ verfügbar sind.³³⁾ Vom Seeverkehr, der als Drittstaatenverkehr überwiegend nicht unter die GVP fällt, gehen starke prägende Kräfte für die landgebundenen Verkehre aus. Die Organisatoren der über See laufenden Transportketten verfügen offenbar über hinreichend ökonomische Gründe, die Seestrecken zu minimieren und sich auf wenige Hauptanlaufhäfen auf dem europäischen Kontinent zu konzentrieren, die ihrerseits über hochleistungsfähige Hinterlandverkehrsanschlüsse verfügen. Die im Wettbewerb stehenden Haupthäfen begegnen der auf sie entfallenden Konzentration des Seeverkehrsumschlags mit erheblichen Erweiterungsinvestitionen.³⁴⁾ Die Folge sind umfangreiche Binnenverkehrsströme, die sich von den Nordseehäfen bis jenseits der Alpen erstrecken, ablesbar z.B. an den oben erwähnten außerordentlich hohen Verkehrsintensitäten in B/L und NL.

Wollte die GVP etwa wegen der im Verhältnis zum Straßengüterverkehr höheren Umweltverträglichkeit und des geringeren spezifischen Energieverbrauchs der Schifffahrt dieser Entwicklung entgegensteuern, so müßte sie im Sinne einer gemeinsamen Hafenpolitik eine Harmonisierung der Infrastrukturausrüstungen oder zumindest der Wettbewerbsbedingungen für die europäischen Häfen anstreben, so daß sowohl Überseeschiffe als auch die Küstenschifffahrt z.B. entlang der Atlantik- und Mittelmeerküste Bedingungen für einen ähnlich schnellen und reibungslosen Umschlag vorfinden wie in den Nordseehäfen. Angeführt werden Aspekte dieser Art im Globalkonzept, aber es fehlt eine gemeinsame Strategie, obwohl gerade das Ziel der stärkeren Anbindung der Peripherieländer damit hätte erreicht werden können, die relativ stärker auf den Seeverkehr orientiert sind und deren Seehäfen gerade durch die benannten Infrastrukturdefizite gekennzeichnet sind.³⁵⁾ Unter gegebenen Rahmenbedingungen werden die Möglichkeiten einer Verlagerung von landgebundenen Verkehren auf die See- und europäische Küstenschifffahrt äußerst pessimistisch beurteilt.³⁶⁾

3.2 Straßengüterverkehr

3.2.1 Gesamte und innergemeinschaftliche Güterströme

Die für den internationalen Güterverkehr der EG-Länder nach dem Seeverkehr zweitwichtigste Verkehrsart ist der Straßenverkehr, da im gewogenen Mittel 35% des gesamten grenz-

33) Group Transport 2000 Plus (1990), S. 58. Nach G. Bjornland (1993, S. 76ff.) trug die Küstenschifffahrt in Norwegen 1986 mit 10% zu den SO₂- und mit 21% zu den NO_x-Emissionen bei. In Schweden wurde ermittelt, daß in bestimmten Regionen 10 – 20% der Depositionen auf die Schifffahrt zurückzuführen sind und daß diese erheblich zur Eutrophierung der See beiträgt. Eine Angleichung an die an Land übliche Begrenzung des Schwefelgehalts der verwendeten Öle sei geboten. Die größere Umweltfreundlichkeit der Schiffe resultiere z.T. nur aus ihrer größeren Entfernung zu menschlichen Siedlungen.

34) Vgl. D. Naumann (1993), S. 154ff.

35) Nach G. Ihde (1991, S. 103) wurden die „1972 vom Verkehrsausschuß des europäischen Parlaments geforderten Grundsätze für eine europäische Seehafenpolitik bis heute nicht durchgesetzt“. Unter dem Stichwort „Gemeinschaftsaktionen: Fehlende Verbindungen in den Verkehrsnetzen der Gemeinschaft“ wird in einer Mitteilung der EG-Kommission (1991 a, S. 86) zum Seeverkehr nur lapidar mitgeteilt, daß noch kein Einvernehmen über Interventionen auf Gemeinschaftsebene erzielt wurde. Der Ausbau der transeuropäischen Netze bezieht sich eindeutig auf Landverkehre.

36) M. Zachial kommt in einer Untersuchung zu den Verlagerungspotentialen zu dem Ergebnis, daß angesichts der niedrigen Werte der (Kreuz-) Preiselastizität Verlagerungen der Nachfrage nur bei erheblichen Preisdifferenzen eintreten werden. Unter solchen Bedingungen wird ein Verlagerungspotential von 5,8 Mio t für realistisch angesehen. Vgl. G. Aberle (1992), S. 299ff.

überschreitenden Versandes über die Straße erfolgt. Die Länder mit relativ hohem Straßenverkehrsanteil (D, B/L, F) versenden (1989) zwischen 83 und 60 Mio t. Es folgen die NL, I und E mit 50 – 15 Mio t, während für die restlichen Länder ausgesprochen niedrige Werte gelten.³⁷⁾ Gut zwei Drittel des gesamten Straßensendversandes fällt als innergemeinschaftlicher Verkehr an. Jedes der vier Länder D, B/L, F, NL (Straßengüterverkehrs-Binnenmarkt-Kern-Region) versendet innerhalb des Binnenmarktes mit Mengen zwischen 57 und 45 Mio t (1988)³⁸⁾ mehr als der Rest der Länder zusammengenommen. Die fünf bilateralen Straßengüterverkehrsrelationen mit dem höchsten Aufkommen beziehen sich auf Länderpaare aus dieser Region. Eine gewisse Bedeutung hat daneben noch der Straßensendversand in I und E (18 und 15 Mio t), weshalb auch diese Länder unter den 10 größten bilateralen Relationen vertreten sind.

Tabelle 1: Hauptrelationen im internationalen Straßengüterverkehr der EG, 1988 (in Mio t, Versand- und Empfangsland)

D-NL	B-F	B-NL	F-D	B-D	F-I	I-D	E-F	NL-F	I-B
23,5	19,8	15,6	13,5	10,4	6,6	5,9	5,5	5,3	5,3

Quelle: EG-Kommission (1991 b), S. 32ff.

Die beim grenzüberschreitenden Gesamtverkehrsaufkommen gefundene Sonderstellung der Länder NL und B/L hinsichtlich des Pro-Kopf-Verkehrsaufkommens und der Verkehrsintensität bestätigt sich beim internationalen Straßenverkehr. Während B/L 5,4 t pro Kopf im Intra-EG-Straßenverkehr versendet (NL: 3 t), lauten die entsprechenden Werte für die weiteren Länder mit hohem absoluten Versand 0,8 – 0,9 t (DK, F, D). Die Verkehrsintensität (internationaler Straßensendversand/BIP) von B/L ist um den Faktor 11,6 (NL um 6,2) größer als diejenige, die sich für den Durchschnitt der übrigen Länder errechnet (0,000037 t/1 ECU BIP).³⁹⁾

Im Gegensatz zu den Intensitäten, die mit Hilfe der Daten des gesamten grenzüberschreitenden Verkehrs errechnet wurden und die negativ mit dem Pro-Kopf-BIP korreliert waren, trägt die schwache Korrelation zwischen internationalen Straßensendversand-Intensitäten und Pro-Kopf-BIP (ohne B/L und NL) ein positives Vorzeichen ($r = 0,32$, $R^2 = 10\%$). Charakteristisch ist, daß die Werte (ohne B/L, NL, UK und GR) unabhängig vom Pro-Kopf-BIP nur

37) Vgl. United Nations (1992), S. 18ff. Zu I vgl. ECMT (1992), S. 55. Das internationale Straßengüterverkehrsaufkommen ist im Gegensatz zum Seeverkehr im Versand und Empfang überwiegend paarig, so daß sich die Darstellung der Größenordnungen im folgenden auf den Straßengüterversand beschränken kann.

Für D, dem Land mit der größten Straßensendversandmenge, werden folgende Gütergruppen mit großen Versandmengen angegeben (1990, in Mio t): Sonstige Halb- und Fertigwaren (vor allem Papier, Pappe) (9,6); Andere chemische Erzeugnisse (u.a. Kunststoffe) (9,1); Sand, Kies, Ton (7,3); Andere mineralische Baustoffe (4,1); Elektrische Erzeugnisse, Maschinen (4); Fleisch, Eier, Milch (3,9); Andere Steine u. Erden (3,9); Chem. Grundstoffe (3,7); Fahrzeuge (3,7). Vgl. Kraftfahrt-Bundesamt (o. J.), S. 6ff.

38) Vgl. EG-Kommission (1991 b), S. 32ff. Die EG-Statistik erfaßt bilaterale Beförderungsaufkommen der Gemeinschaftsunternehmen.

39) In kleinen Ländern, wie L (auch B, NL) waren Verkehrsunternehmen, um „überleben“ zu können, auf den Dreiländerverkehr angewiesen. Deshalb erhielten sie die dafür erforderlichen Gemeinschaftsgenehmigungen leichter, was wiederum Verkehrsunternehmen aus anderen Mitgliedstaaten dazu bewog, sich in L niederzulassen. Vgl. EG-Kommission (1991 b), S. 20.

wenig um einen Mittelwert streuen, was bedeutet, daß unabhängig vom Wohlstandsniveau eine fast gleichgroße Menge pro Einheit BIP im Straßenverkehr international versendet wird. Das positive Vorzeichen ergibt sich, weil die Länder mit dem höchsten Pro-Kopf-BIP (F, D, DK) im Rahmen der engen Marge hohe Werte aufweisen.

Im Rahmen der GVP haben umweltbezogene Vorschriften für die Straßenfahrzeuge (Normen für die Abgas- und Lärmmission, den Energieverbrauch und die einzuhaltende Geschwindigkeit) eine längere Tradition. Schrittweise sind und sollen weiterhin die Abgasnormen verschärft werden. Allerdings erwartet man von weiteren Schritten geringere Auswirkungen als von den gegenwärtig geltenden Maßnahmen. Zudem setzen sich neue Richtwerte nur mit erheblichem Zeitverzug um, da sie nur für neue Fahrzeuge gelten und deshalb erst nach Ausscheiden der Altfahrzeuge vollständig wirksam werden, vorausgesetzt, sie werden streng angewendet (effiziente Inspektion und Wartung). Die Grenzwertpolitik ist insofern europapolitisch problemlos, als einheitliche Werte für alle Mitgliedstaaten festgelegt werden können, deren Höhe sich dem technisch Machbaren anpaßt. Letzteres liegt jedoch nicht eindeutig fest, so daß ständige Auseinandersetzungen um die richtige Höhe der Grenzwerte und Hinweise auf strengere Werte im EG-Ausland berechtigt erscheinen.⁴⁰⁾

Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit gehören ausdrücklich zur GVP. Bisher wurden durch Richtlinien für den Fahrzeugbau im wesentlichen die Sicherheitsmerkmale der Pkw harmonisiert. Geplant ist eine Harmonisierung der Normen beim Nutzfahrzeugbau. Für schwere Nutzfahrzeuge sind ab 1994/95 Geschwindigkeitsregler vorgesehen (mit nationalen Abweichungen Tempo 80). Ein Richtlinien-Entwurf zur Harmonisierung der Höchstgeschwindigkeit für Nutzfahrzeuge liegt vor.

Der Sicherheit und dem sozialen Schutz dienen die seit über 20 Jahren bestehenden Bestimmungen zu Lenk- und Ruhezeiten im Kraftverkehr. Trotz einer Richtlinie für die Vereinheitlichung der Kontrollverfahren werden sie jedoch – ähnlich wie Sicherheitsvorschriften im Seeverkehr – nicht einmal in jenen Staaten richtig eingehalten, die relativ strenge Kontrollen durchführen. Das für liberalisierte Märkte typische Problem der Vollzugsdefizite bei sozial-sicherheits- und umweltpolitischen Rahmenvorschriften soll bei den Lenk- und Ruhezeiten durch eine Vereinfachung und den Einsatz technisch hochentwickelter Kontrollgeräte gelöst werden, die mit Hilfe „nichtlegislativer Methoden“ möglichst „flächendeckend“ eingeführt werden sollen.⁴¹⁾ Trotz der langjährigen Praxis ist die GVP in dieser Frage durch eine gewisse Ratlosigkeit gekennzeichnet.

Zentraler Aspekt der auf dauerhaft tragbare Mobilität gerichteten GVP ist die vollständige Anlastung der Wegekosten. Die Kosten der Wegenetze und ihrer Nutzung sowie die externen Kosten des Verkehrs sollen nach einem gleichen Verfahren ermittelt und zu einem einheitlichen Grad den Wegennutzern möglichst vollständig angelastet werden, um Wettbewerbsverzerrungen für Verkehrsunternehmen und -träger, eine überhöhte Verkehrsnach-

40) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 62. Ab 1993 gelten „Euro-1-Grenzwerte“ für neue Motorentypen von Dieselnutzfahrzeugen (0,36 g Ruß, 14,4 g NO_x, 11,2 g CO und 2,4 g Kohlenwasserstoffe, jeweils pro kWh) die schrittweise bis auf Euro-3 (im Jahre 2000) verschärft werden sollen. In einem Großversuch wurde eine neue Rußfiltertechnik getestet. Dabei ergab sich, daß mit dieser Technik bereits heute die Rußgrenzwerte für das Jahr 2000 (0,1 g Ruß, 5 g NO_x) unterschritten werden können. Vgl. C. Zins (1993), S. 12.

41) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 88 und 116.

frage und Umweltressourcennutzung sowie eine Fehlentwicklung der umweltschutztechnischen Entwicklung zu vermeiden.⁴²⁾

Externe Kosten steigen überproportional bei starker regionaler Konzentration des Verkehrs und dadurch bedingten Kapazitätsengpässen. Nach der EG-Kommission befinden sich die „entscheidenden Wirtschaftszweige in Europa“ in der Regel „in verkehrsmäßig stark belasteten und ökologisch empfindlichen Gebieten (Korridor: Barcelona-Marseille/Lyon-Mailand/Straßburg-Stuttgart-München), ... in denen der weitere Ausbau der Infrastruktur aufgrund der ökologischen und wirtschaftlichen Kosten besonders schwierig ist.“⁴³⁾ Auch wenn das Globalkonzept die Schlußfolgerung nicht zu ziehen scheint, erfordert das ökonomische Kalkül, in Regionen dieser Art neben der Kostenanlastung ein Rationierungsinstrument anzuwenden, das mit geringeren gesamtwirtschaftlichen Nachteilen verbunden ist als der Stau. In Frage kämen knappheitsbedingte, d.h. markträumende Preise.

Wollte man sich ein Verkehrsmanagementsystem vorstellen, daß allen genannten Anordnungen in einem gerecht wird, so wäre es ein hochdifferenziertes europaweites automatisches Straßenbenutzungsgebührensysteem, mit dem die Straßenbenutzer elektronisch (über in den Straßenboden eingelassene Transmissions- und Empfangsstationen und Microchips an Bord) mit Gebühren belastet würden, die entsprechend den Wegekosten für eine bestimmte abgefahrte Strecke, dem Gewicht und den spezifischen Umwelteigenschaften des Fahrzeugs sowie der Verkehrsstärke und der Immissionssituation zum Zeitpunkt der Teilnahme am Verkehr abgestuft sind.⁴⁴⁾

Die GVP, die in dieser Hinsicht Übergangslösungen im Auge hat, ist vermutlich um transaktionskostenminimierende Lösungen bemüht, muß aber gleichzeitig, auch im Zeichen des Subsidiaritätsprinzips, daran interessiert sein, die erforderlichen Anpassungsleistungen der Mitgliedsländer angesichts der sehr unterschiedlichen nationalen Lösungen auf diesem Gebiet in Grenzen zu halten. Bevor das Konzept der GVP gewürdigt wird, folgen zunächst einige allgemeine Erörterungen der generellen Problematik von kostenerhöhenden Maßnahmen im europäischen Binnenmarkt und sodann der methodische Probleme der Ermittlung von Wege- und externen Kosten sowie der verschiedenen Formen einer Internalisierung externer Kosten.

Es ist zunächst erklärtes Ziel der Vollendung des Binnenmarktes, die Produktionskosten und damit auch die Transportkosten zu senken.⁴⁵⁾ Jede Art von ebenfalls mit Blick auf die Binnenmarktentwicklung politisch veranlaßter, auch über Harmonisierungsbestrebungen erfolgreicher, Kostenerhöhung muß dann als kontraproduktiv erscheinen, wenn eine etwa in der Tradition des Neomerkantilismus stehende nationale Verkehrspolitik ganz bewußt über partielle Nichtanlastung der Wegekosten die eigene Wirtschaft bei dem Versuch fördern

42) Vgl. Wissenschaftlicher Beirat (1992), S. 114.

43) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 38.

44) Vgl. Motorway Working Group Report (1992); S. 63. Diese Arbeitsgruppe führt ein System dieser Art einerseits unter „Systems for the future“ an, weist aber andererseits darauf hin, daß Autobahn-Gesellschaften in I, F und E schon Systeme zur Mauterhebung durch automatische Fahrzeug-Identifikation bei niedriger Geschwindigkeit eingeführt haben.

45) Nach dem Bericht über die Kosten der Nichtverwirklichung Europas ermöglicht die Vollendung des Binnenmarktes eine Senkung der Transportkosten um 8 – 15%. (Vgl. P. Buigues u.a. (1991), S. 56).

wollte, Anschluß an weiter entwickelte Volkswirtschaften zu finden.⁴⁶⁾ Versuche, über eine Kostenanlastung Umweltentlastungseffekte zu erreichen, führen nur dann nicht zu nennenswerten Kostensteigerungen, wenn das angestrebte Lenkungsziel erreicht wird. Sollte sich zeigen, daß z.B. nur „ein kleiner Teil des Straßengüterverkehrs substituierbar“ ist,⁴⁷⁾ dann wären gesamtwirtschaftlich schädliche Auswirkungen nur dadurch in Grenzen zu halten, daß entweder gleichzeitig mit dem Erlaß z.B. einer Lenkungsabgabe ein Modus für die Rückzahlung der Erträge aus dieser Abgabe an die Bevölkerung/Unternehmen oder ein umweltentlastender Verwendungszweck für diese Mittel festgelegt würde.⁴⁸⁾ Verschärft wird das Problem durch den Umstand, daß es nicht wenige Gründe für die Annahme gibt, eine Verkehrsverlagerung weg von der Straße könne nur durch spürbare Belastungen mit Abgaben erwartet werden, besonders, da für den Straßenverkehr hochwertige Transportgüter mit relativ geringem Transportkostenanteil typisch sind. Mit steigendem Pro-Kopf-BIP nimmt die relative Bedeutung der Transportkosten außerdem generell ab, so daß in den Staaten mit höherem Pro-Kopf-BIP entsprechend größere Transportkostenveränderungen nötig sind, um auf diesem Wege Verhaltensänderungen zu bewirken.

Die einheitliche Ermittlung setzt eine gemeinsame Definition der Wegekosten voraus. Das betriebswirtschaftliche Gesamtkostenkonzept ist umstritten, da es von der nicht zutreffenden Fiktion vom Staat als privatem Investor ausgeht. Andererseits muß dem Umstand Rechnung getragen werden, daß der Staat auf dem Kapitalmarkt mit Privaten um knappe Investitionsmittel konkurriert. Außerdem erzwingt der hohe Finanzbedarf für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen im Zeichen hoher Staatsverschuldung europaweit den Einsatz privater Mittel. Die auf diese Weise entstehenden „privaten“ Straßen lassen keine andere als die betriebswirtschaftliche Wegekostenkalkulation zu. Bezogen auf staatlich finanzierte Wege hat diese Art zu kalkulieren mit dem mißlichen Umstand zu tun, daß der sich ergebende – nie geringe – Kapitalkostenanteil vom zugrunde gelegten kalkulatorischen Zinssatz abhängt, über dessen „richtige“ Höhe politisch nicht leicht eine Einigung zu finden ist, selbst dann nicht, wenn es eine einheitliche europäische Währung geben sollte. Es mag daher einiges für das Ausgabenkonzept der Wegekostenberechnung sprechen, zumal die EG-Verordnung 1108/70 die jährliche Ermittlung der Ausgaben für die Wege des Straßen-, Eisenbahn- und Binnenschiffsverkehrs vorsieht. Die weitere Schwierigkeit ergibt sich aus der notwendigen Aufschlüsselung der Investitionsausgaben (Neubau und Erweiterung sowie Erneuerung und Erhaltung) und der Betriebsausgaben (laufende Ausgaben, Gemeinkosten einschließlich Polizeikosten) auf die Fahrzeugklassen, nachdem diese Ausgaben für verschiedene Straßenkategorien vorliegen. Die den Fahrzeugklassen zuzurechnenden Ausgabenanteile hängen von ihren zu erwartenden oder tatsächlichen Fahrleistungen sowie bei Nutzfahrzeugen zusätzlich vom Gesamtgewicht (Problematik des unbeladenen oder überladenen Lkw) ab. Die Gemeinkosten lassen sich nicht zurechnen, sondern sind allenfalls nach einem Schlüssel umzulegen.

46) Eine Festlegung von Kraftfahrzeugsteuer-Mindestsätzen, die unter den gegenwärtig in den meisten Mitgliedstaaten angewandten Sätzen liegen, bedeutet für die südlichen Randländer der Gemeinschaft eine Transportkostenerhöhung, die dort wiederum kleinere und schwächere Unternehmen trifft. Vgl. KOM (92) 405 endg., S. 46f.

47) M. Gierse (1992), S. 245.

48) Die EG-Kommission (KOM (92) 494 endg. S 44) erwägt eine Zweckbindung solcher Mittel für die Subventionierung des intermodalen Verkehrs.

Die eigentliche Problematik der Wegekostenberechnung ergibt sich jedoch aus folgenden Zusammenhängen. Angenommen, es existierte ein EG-einheitliches Berechnungsverfahren für die den Fahrzeugen anzulastenden Wegekosten und es werde auf das jeweilige Territorium der Mitgliedstaaten angewendet, dann ergäben sich allein aufgrund der Straßennetz-Qualitätsunterschiede und der starken Pro-Kopf-BIP-Differenzen erhebliche nationale Wegekostenabstufungen zwischen den Kern- und Peripherieländern. Die Differenzen würden sich vergrößern, wenn das Berechnungsverfahren, was nach der Logik des Ansatzes naheläge, auf die Territorien europäischer Regionen mit unterschiedlicher Wirtschaftskraft bezogen würde, z.B. u.a. auf den oben erwähnten europäischen Hochleistungskorridor. Die Internalisierung externer Kosten und die mögliche Erhebung von Knappheitspreisen verstärken die sich bei den Wegekosten ergebenden Unterschiede. Das so entstandene Gefälle bei den Straßennutzungskosten würde zusammen mit dem Territorialprinzip bedeuten, daß besonders die Fahrzeuge aus hoch entwickelten Regionen in erheblichem Umfang zusätzlich zu den dort generell höheren Transportkosten höhere Gebühren zu zahlen hätten, während die Peripherieländer gerade umgekehrt die ohnehin niedrigeren Transportkosten in weit geringerem Maße durch Wegekosten angehoben würden. Wenn es richtig ist, daß die Transportkosten für die wirtschaftliche Leistungskraft von eminenter Bedeutung sind, dann verleiht ein so angewendetes Wegekostenprinzip der Diskussion um den Standortwettbewerb eine weitere Dimension.

Auf ein vollkommen anderes Ergebnis liefe es hinaus, würde die gefundene Berechnungsmethode auf das Territorium der gesamten Gemeinschaft angewendet. Dieses in der Diskussion um die EG-Sozialpolitik „Ex-ante-Harmonisierung“ genannte Verfahren bewirkte eine Mittellung der Wegekosten und würde jeder gleich langen Strecke vergleichbarer Straßenkategorien in der EG absolut gleiche Wegekosten zurechnen. Im Wettbewerb auf dem Verkehrsbinnenmarkt liefe das auf eine relative Schlechterstellung der Peripherieländer hinaus. Die Zuständigkeit für den Bau und Unterhalt der Straßen oder für die Umverteilung der hereinkommenden Wegegebühren müßte nach einem solchen System bei der Gemeinschaft liegen. Blicke der Wegebau weiter in nationaler oder regionaler Kompetenz, wären die notwendigen Ausgaben nur durch ungleiche Dotierung aus dem gemeinsamen Einnahmetopf zu leisten.

Als Methode zur Anlastung der externen Effekte wäre zunächst die Quantifizierung und Monetarisierung der vom Verkehr ausgehenden gesamtwirtschaftlichen Schäden vorstellbar, die dann nach demselben Verfahren wie bei den Wegekosten umgelegt werden müßten. Unter den Monetarisierungs-Versuchen nehmen die Berechnungen der gesamtwirtschaftlichen Verkehrsunfallfolgekosten eine besondere Stellung ein, weil sie nicht nur in D auf längerfristigen Erfahrungen beruhen.⁴⁹⁾ Auch existieren mehrere Versuche, die luftschadstoffbezogenen Gesundheits- und Materialschäden oder die Lärmschäden zu ermitteln, die beide partiell auf den Verkehr zurückzuführen sind. So nimmt es nicht wunder, daß auch zusammenfassende Studien erstellt wurden, die die gesamten externen Kosten des Verkehrs auf Grundlage der vorliegenden Einzeluntersuchungen addieren und z.B. für D auf eine

49) Im Auftrag der EG-Kommission soll mit Hilfe der Aktion COST 313 auf Basis eines kritischen Vergleichs der in europäischen Ländern praktizierten Monetarisierungsverfahren ein vereinheitlichtes Bewertungsverfahren ermittelt werden. Vgl. R. Willeke u.a. (1990).

Verkehrsleistungseinheit (Pkm oder tkm) umlegen, wobei die Schäden infolge von CO₂-Emissionen gewöhnlich ausgeklammert bleiben. Aufgrund der Berechnungsmethoden, die häufig auf den umweltschadenbedingten Ausfall an Einkommen oder Produktionsleistung oder sonstwie auf das jeweilige Einkommensniveau abstellen, steigt der Geldwert z.B. der Gesundheitsschäden von Land zu Land mit steigendem Pro-Kopf-BIP, so daß diese externen Kosten aus zwei Gründen in wirtschaftlich entwickelteren Ländern höher ausfallen: erstens auf Grund des höheren Umweltbelastungsniveaus und zweitens auf Grund des höheren Einkommensniveaus. Externe Kostenwerte für die im EG-Gütertransport auf den einzelnen Straßenkategorien erbrachten Verkehrsleistung (in ECU pro 1000 tkm), wie sie in einer Mitteilung der EG-Kommission bezüglich der Einrichtung eines Europäischen Verkehrsnetzes publiziert wurden,⁵⁰ können nur das Ergebnis einer Addition und Durchschnittsbildung von Werten sein, die nach unterschiedlichsten methodischen Ansätzen berechnet und entweder in verschiedenen Regionen erhoben oder aus bestimmten Regionen „hochgerechnet“ worden sind. Gegenüber der Addition von Werten, die je für sich auf unterschiedlichen und häufig unvereinbaren Berechnungs- und Erhebungsmethoden beruhen, bestehen aber erhebliche wissenschaftsmethodische Einwände. Völlig zu Recht wird in einer kritischen Würdigung mehrerer in D im Rahmen ein und desselben Forschungsschwerpunktprogramms erstellter Studien zur Monetarisierung von Umweltschäden davor gewarnt, die „ermittelten Werte aufzuaddieren“.⁵¹ Wieviel mehr muß das gelten für ein Konglomerat gesamteuropäischer Studienergebnisse?

Da es unmöglich ist, Kosten in unbekannter Höhe zu internalisieren, bleibt nur ein zweiter Weg. Schon die Festlegung von z.B. Abgasgrenzwerten führt zur Internalisierung zumindest eines Teiles der externen Kosten, wenn die Einhaltung der Grenzwerte dem Verkehrsteilnehmer zusätzliche Aufwendungen abverlangt. In dieselbe Richtung zielen die Lenkungs- oder Wirkungszweckabgaben. Ausgangspunkt ist die Festlegung eines Lenkungsziels im Sinne einer politisch erwünschten Reduktion der Emissionen einer oder mehrerer Schadstoffe oder auch der Immissionsniveaus. Denkbar wäre hier wieder ein EG-weites Einheitsziel oder ein nach den Umweltbedingungen in den Regionen oder Staaten der EG gestaffeltes Ziel. Die Höhe der Abgabe wäre nach sachgerechter Beurteilung so zu bemessen, daß durch ihre Anlastung die erwünschte Verhaltensänderung beim Emittenten erreicht werden könnte. Auch ein EG-Einheitsziel würde entsprechend dem Wohlfahrtsgefälle regional unterschiedliche Abgaben erfordern. Aus Gründen einer insgesamt effizienten Umweltpolitik müßte die Abgabe von allen Emittenten des betreffenden Schadstoffs erhoben werden, nicht nur von denjenigen des Verkehrsbereichs (wie es z.B. bei der von der EG-Kommission vorgeschlagenen CO₂-Energiesteuer der Fall ist).

Geht man davon aus, daß – schon aus Gründen der politischen Akzeptanz – Lenkungsabgaben dieser Art keine Staatseinnahmenerhöhung bewirken sollten, dann wäre ein Rückzah-

50) Vgl. KOM (92) 230 endg. S. 9.

51) A. Endres u.a. (1991), S. 74.

lungsmodus festzulegen, der zur Vermeidung ungewollter regionaler Umverteilungsprozesse einen Vollzug auf regionaler oder mitgliedstaatlicher Ebene nahelegt.⁵²

Wie ist vor dem Hintergrund der erörterten Problemzusammenhänge die Wegekostenpolitik der GVP zu beurteilen? Ausgangspunkt der GVP ist die historisch gewachsenen Struktur der nationalen Besteuerung der Verkehrsteilnehmer, die durch starke Unterschiede hinsichtlich der Gewichte der einzelnen verkehrsbezogenen Steuern und der darauf bezogenen Reaktion der Verkehrsteilnehmer gekennzeichnet ist.⁵³ Im Globalkonzept bleiben die Aussagen zur Anlastung der vollen Kosten sehr allgemein gehalten und scheinen eher für den Gedanken werben als ein konkretes Konzept anbieten zu wollen. Keine der oben erörterten Zweifelsfragen zur Harmonisierung der Wegekostenanlastung wird thematisiert, geschweige denn beantwortet. Zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge existiert ein zwischen 1988 und 1992 dreimal, zuletzt aufgrund des Subsidiaritätsprinzips, umgeschriebener Vorschlag. Danach soll in den Mitgliedsländern der Deckungsgrad der Wegekosten im Straßenverkehr angeglichen werden und alle Verkehrsunternehmen sollen nach einheitlichen Regeln einen Beitrag für die Wegenutzung leisten. Erreicht werden soll das wegen des noch fehlenden Konzeptes für die Wegekostenanlastung und die dafür erforderlichen nach einheitlichem Verfahren erfaßten Zahlenangaben durch eine Übergangsregelung, die später von einem Gemeinschaftssystem auf Basis des Territorialprinzips abgelöst wird. Das Übergangssystem sieht die Festsetzung von Mindestsätzen für Kraftstoff- und Kraftfahrzeugsteuern sowie die Möglichkeit der Erhebung von Gebühren für die tatsächliche Benutzung von Autobahnen vor. Wegen der Widerstände einiger Mitgliedstaaten gegen die vorgeschlagene Kraftfahrzeugsteuerstruktur beschränkt sich die Angleichung der einzelstaatlichen Steuersysteme zunächst auf schwere Nutzfahrzeuge, die im innergemeinschaftlichen grenzüberschreitenden Güterverkehr eingesetzt werden können.⁵⁴

Nach dem Beschluß der europäischen Verkehrsminister vom Juni 1993 gilt ab 1995 ein Kraftfahrzeugsteuermindestsatz für Nutzfahrzeuge mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 40 t von 1400 DM. Außerdem wird ab 1995 für die Länder D, B, NL, L und DK für Nutz-

52) Ein in der Schweiz im Auftrag des Bundesrates vorgelegtes konkretes Modell für eine Lenkungsabgabe für Personen- und Lieferwagen strebt eine bestimmte Reduktion der NO_x-Emissionen an. Erreicht werden soll das Ziel durch eine nach Fahrzeuggewicht und Katalysatorausstattung abgestufte Abgabe pro Fahrzeugkilometer, von der ein Verkehrsrückgang von 10 bis 15% erwartet wird. Die Erträge werden lenkungsneutral als Ökonus an die Bevölkerung oder Betriebe zurückgezahlt. Der Vollzug erfolgt auf der Ebene der Kantone im Zusammenhang mit der Fahrzeugkontrolle. Vgl. S. Mauch u.a. (1991).

53) Etwa 50% der gesamten Abgaben der Straßennutzer stammt aus Kraftstoffsteuern. Die besondere Höhe dieser Steuern in I und F bewirken dort den Einsatz von Fahrzeugen mit niedrigem spezifischen Kraftstoffverbrauch. In E und P erreichen die niedrigen Einkommensniveaus denselben Effekt. Gegenläufige Beispiele bilden D und L. Doch führen auch die hohen Kraftfahrzeugsteuern in I und F dort nicht zur Reduktion der Mobilität. DK und GR erreichen durch hohe Steuern auf den Kauf eines Autos einen doppelt so hohen Kaufpreis wie in L. UK steuert nicht über Abgaben. Die Maut-einnahmen, die in E und F eine größere Rolle spielen, machen dort 4 – 8% der Einnahmen aus den Steuern für Straßennutzer aus. Vgl. K. Taschner (1992).

54) Vgl. KOM (92) 405 endg.

fahrzeuge, gestaffelt nach Gewicht (ab 12 t), eine zweistufige Vignette (Benutzungsgebühr) mit Tages-, Wochen-, Monats und Jahresgebührensätzen eingeführt.⁵⁵⁾

Die vorgesehene Regelung schafft eine Übergangs-Harmonisierung der den Straßennutzern anzulastenden Wegekosten derart, daß die südlichen Mitgliedstaaten über kurz oder lang die bei ihnen registrierten Verkehrsunternehmen stärker als bisher mit fahrleistungsunabhängigen Steuern belasten müssen und daß die Kernländer ihre z. T. hohen Kfz-Steuern senken können. Damit soll dem erwarteten „Ausflagen“ von Verkehrsunternehmen begegnet werden. Das Motiv zur Steuersenkung in Ländern mit hohem Kfz-Steuerniveau liegt in dem andernfalls zu erwartenden Steuerausfall durch Abwanderung von Verkehrsunternehmen. Harmonisierung hieße hier in letzter Konsequenz gleicher Steuersatz für alle Länder. Ein Bezug zu den Wegekosten und externen Kosten fehlt jedoch, weil es an einem Konzept mangelt.

Die allen international verkehrenden Nutzfahrzeugen in gleicher Höhe anzulastenden Autobahn-Benutzungsgebühren werden nur innerhalb der Region Europas erhoben, die im Prinzip aus den Kernländern besteht und zwischen denen der mit Abstand größte grenzüberschreitende Straßenverkehr stattfindet. Die Gebührgleichheit erscheint hier gerechtfertigt, da Wege- und externe Kosten in dieser Region wegen des für alle Länder ähnlichen Pro-Kopf-BIP vergleichbar sein dürften. Ein Bezug der Gebührenhöhe zu den tatsächlichen verursachten Kosten besteht auch hier nicht. Lediglich die leichte Abstufung nach Gewicht und Benutzungszeitraum bietet einen indirekten Bezug zur erwarteten Verkehrsleistung und zum Straßenverschleiß. Auch wenn einige Länder (F, I, E) deshalb von der Regelung ausgeschlossen wurden, weil sie bereits mit ihren Straßenmautsystemen (Zahlungshöhe nach zurückgelegter Wegstrecke) über ähnliche Straßenkostenanlastungssysteme verfügen, erscheint es plausibel, daß ein späteres Gemeinschaftssystem für die Anlastung der fahrleistungsabhängigen Kosten regionale Systeme nach dem Vorbild der nunmehr beschlossenen Regional-Vignette wird vorsehen müssen. Eine Einigung über den gemeinschaftlich festzusetzenden Schlüssel für die Zuweisung der Einnahmen aus den Benutzungsgebühren an die beteiligten Mitgliedstaaten – der auch ein Schlüssel sein könnte für die lenkungsneutrale Rückgabe von Lenkungsabgaben an die Bevölkerung – ist vermutlich nur nach überschaubaren Kriterien zwischen Ländern zu erreichen, deren Wirtschafts- und Verkehrsstruktur sich gleicht.⁵⁶⁾

55) Vgl. Deutsche Verkehrs-Zeitung vom 29. 6. 1993 – F, das zahlreiche verschiedene Kfz-Steuern anwendet, sowie GR, I, P, E können bis 1997 50% unter dem Kfz-Steuersatz bleiben. Die Vignette beträgt für Lkw ab 12 t bei Fahrzeugen mit bis zu 3 Achsen 1500 DM und für Lkw mit 4 und mehr Achsen 2500 DM. Die tägliche Gebühr für unregelmäßige Straßennutzer ist auf 12 DM festgesetzt. Wegen ihrer besonderen geographischen, wirtschaftlichen und z. T. politischen Lage erhalten GR für 3 Jahre und P sowie IRL für 2 Jahre Ermäßigungen. Ab 1998 kann ein elektronisches Gebührenerfassungssystem auf der Autobahn eingeführt werden. Von dieser elektronischen Benutzungsgebühr verspricht sich der deutsche Verkehrsminister eine Besserstellung der Bahn im Wettbewerb mit dem Lkw (vgl. FAZ vom 22. 6. 1993) und der ADAC hält sie für einen „Holzweg“, weil die Installation der notwendigen elektronischen Einrichtungen an der Straße und in den Fahrzeugen zu umfangreiche Investitionen erfordert (vgl. SZ vom 27. 7. 93).

56) Die Erträge aus der europäischen Regional-Vignette sollen entsprechend der Länge des Autobahnnetzes verteilt werden, so daß D 73, B 13, NL 9, DK 3 und L 1% zufließen.

G. Aberle u. a. (1992 b) fordern eine Anlastung der Wegekosten und externen Kosten nach einem harmonisierten Nationalitätsprinzip, woraus EG-weit gleiche Sätze für die Kraftfahrzeug- und Kraftstoffsteuer abgeleitet werden. Wegen der faktisch sehr ungleichen Kostenbelastungen wird ergänzend ein EG-weiter Finanzausgleich vorgeschlagen, aber nicht näher erläutert. Ein solcher Finanzausgleich ist nicht vergleichbar mit dem System der Zuweisungen aus der europäischen Regional-Vignette, weil mit zunehmender Inhomogenität die Einigung auf einen Zuweisungsschlüssel ungleich erschwert wird, abgesehen davon, daß die Regional-Vignette nach dem Territorialprinzip erhoben wird.

Zum Zeitpunkt, in dem die Zeitperspektive für die Vollendung des europäischen Straßenverkehrsinnenmarktes festliegt, läßt sich dasselbe nicht für die Einführung eines gemeinschaftlichen Konzeptes zur Anlastung der vollen Wegekosten sagen. In dieser Hinsicht ist allenfalls eine Grundstruktur erkennbar, die außerdem um einen nicht geringen Preis an zusätzlichen Transaktionskosten erkaufte sein dürfte.

3.2.2 Transitverkehr durch die Alpenländer und sonstiger Verkehr mit Drittländern

Die verkehrspolitischen Probleme des Drittstaatenverkehrs sind im Grundsatz mit denen des innergemeinschaftlichen Verkehrs identisch. Vom Straßengüterverkehr mit Drittstaaten ist D am stärksten betroffen (ein- und ausgehender Verkehr 1988: 11,6 Mio t). Erst mit Abstand folgen DK, F und die NL (etwa je 3 Mio t).⁵⁷⁾

Wichtigste Partner im Drittstaatenverkehr sind die Alpenländer, in denen sich wegen der topographischen Beschaffenheit und meteorologischen Besonderheiten Luftverunreinigungen und Lärmemissionen noch nachhaltiger auswirken als im übrigen Europa.

Zum Straßengüterverkehr zwischen D sowie I mit Österreich (A) ist der durch A laufende Transitverkehr D – A – I zu addieren (eintretender Verkehr aus D (1987): 17,6 Mio t und austretender nach I: 11,9 Mio t).⁵⁸⁾ Wegen der restriktiven Politik der Schweiz (CH) wurde A zum Nicht-EG-Land mit dem größten alpenquerenden Straßen-Transit zwischen EG-Ländern.

Der bilateral geregelte Drittstaatenverkehr ist auf Genehmigungen im Rahmen von Kontingenten angewiesen, die multilateral (durch den Ministerrat der Europäischen Konferenz der Verkehrsminister (ECMT)) oder bilateral ausgehandelt werden. Im Rahmen der ECMT hatte A aus umweltpolitischen Motiven die Zahl der Genehmigungen, die jedes ECMT-Mitgliedsland mit Gültigkeit für A erteilen durfte, auf 16 eingefroren. Die daraufhin von D und I als Gegenreaktion angekündigte Weigerung, keine weiteren Zuwächse im grenzüberschreitenden Verkehr zu akzeptieren, schien eine Einigung über multilaterale Quotenerhöhungen unmöglich gemacht zu haben. Der Interessenkonflikt konnte weitgehend durch den „green lorry“-approach gelöst werden, d. h. durch den vorgesehenen Einsatz von Nutzfahrzeugen, die strengeren Abgas- und Lärm-Normen genügen.⁵⁹⁾ A verfolgt damit dasselbe Ziel wie im Abkommen mit der EG über den Güterverkehr im Transit, durch das eine „dauerhafte Lösung der Probleme des alpenquerenden Güterverkehrs herbeigeführt“ werden soll. Das Abkommen geht u. a. von dem eindeutigen Ziel der Reduktionen von NO_x-Emissionen, welche von Lkw mit einem Gewicht über 7,5 t im Transit durch A verursacht werden, um 60% (von 1992 bis 2003) aus. Die NO_x-Emissionen gelten den Vertragspartnern als repräsentativ für alle Emissionen, weil ihre Verminderung den höchsten technischen Aufwand erfordert. Ausgangswert ist der für 1991 zu errechnende NO_x-Ausstoß. Durch Multiplikation des C.O.P.-Wertes von 15,8 g NO_x/kWh mit der Zahl der Transittfahrten 1991 (einschließlich Leerfahrten) ergibt sich eine Ökopunkte-Zahl, die im Laufe der 10-Jahresperiode auf 40% dieses Ursprungswertes zu verkleinern ist. Die in der Endphase zu erreichenden Werte basieren auf der Annahme, daß zu dem Zeitpunkt Lkw mit NO_x-Emis-

57) Vgl. EG-Kommission (1991 b), S. 36ff. Diese Statistik erfaßt nur das Verkehrsaufkommen von Verkehrsunternehmen aus der EG im grenzüberschreitenden Verkehr mit Drittstaaten. Angaben für I und L fehlen.

58) H.-G. Lochte (1991), S. 191, 251ff. u. 271.

59) Vgl. ECMT (1992 b), S. 26f.

sionen von 5 g/kWh auf dem Markt sind, was dem ab dem Jahre 2000 geltenden Euro-3-Grenzwert entspricht.⁶⁰⁾

Diese verkehrsumweltpolitische Lösung setzt auf den technischen Fortschritt bei der Nutzfahrzeugherstellung und unterscheidet sich von der durch die Euro-Grenzwerte in der EG gegebenen Situation nur dadurch, daß der technische Fortschritt hier schneller umgesetzt werden muß. Während sich in der EG die jeweils neuen Grenzwerte erst nach Ablauf einer 12-Jahresfrist voll durchsetzen, innerhalb derer die älteren Fahrzeuge nach und nach ausscheiden, kann die Zahl der Transifahrten von 1991 nur konstant gehalten werden, wenn ausschließlich Fahrzeuge mit den jeweils neuesten Motorentypen eingesetzt werden. Voraussetzung ist in beiden Fällen, daß die Nutzfahrzeughersteller die bis zur Jahrhundertwende festgelegten Euro-Grenzwerte-Verschärfung technisch zu realisieren vermögen. Verallgemeinerbar ist das Ökopunkte-System freilich nicht, da nicht alle Fahrzeuge stets mit dem neuesten Motorentypen ausgerüstet sein können. Die Vorschläge zur Umsetzung der vom Globalkonzept angestrebten „Kostenwahrheit“ bleiben im Abkommen so vage wie sonst auch. Die Komplexität solcher Lösungen deutet sich in dem Hinweis auf ein mögliches Straßenverkehrsbesteuerungsabkommen an. Zunächst bleibt A bei der Erhebung seines Straßenverkehrsbeitrages (nach zurückgelegten Entfernungen und Nutzlast der Fahrzeuge mit Befreiung für Leerfahrten und Obergrenze) autonom.

Die Schweiz hat es verstanden, neben einem dem gewöhnlichen Maß entsprechenden grenzüberschreitenden Straßenverkehr (z.B. 1988: Versand D – CH: 6,1, CH – D: 1,7 Mio t) nur einen geringen Straßengütertransit zuzulassen (1987, I – CH – D: 0,5 und D – CH – I: 0,4 Mio t),⁶¹⁾ obwohl die Routen durch die CH vermutlich für den Großteil des Nord-Süd-Verkehrs die kürzesten Wege bieten. Das Abkommen der CH mit der EG sieht bezüglich des Straßenverkehrs nur einige Erleichterungen zum Grundsatz der Begrenzung des Lkw-Gesamtgewichtes auf 28 t sowie zum Sonntags- und Nachtfahrverbot und zur Kostenwahrheit ähnliche Regelungen wie im Abkommen mit A vor. Die CH erhebt neben der Autobahn-Vignette eine von der Straßenbenutzung unabhängige Schwerverkehrsabgabe (über 3,5 t).

Der Verkehr mit den skandinavischen Nicht-EG-Staaten erfolgt nur zum geringen Teil auf der Straße, wobei allerdings Schweden als das skandinavische Land mit dem größten grenzüberschreitenden Verkehrsvolumen⁶²⁾ durch den Bau einer landfesten Verbindung über den Öresund (Kombination aus Hochbrücke und Tunnel, Baubeginn 1994) mit Nachdruck eine Ausweitung des Anteils der landgebundenen Verkehre anstrebt. Der bislang bilateral geregelte Straßengüterverkehr zwischen den skandinavischen Staaten und D (System von Genehmigungen auf der Basis von Kontingenten) ist durch das Abkommen über den Europäischen Währungsraum (EWR), das für landgebundene Verkehre ein Diskriminierungsverbot vorsieht, liberalisiert worden. Die offenen Fragen der GVP bleiben auch im EWR-Abkommen ungelöst.

60) Vgl. KOM (92) 107 endg. S. 23f. Die Reduktion wird über das Ökopunktesystem verwaltet. Jeder Lkw im Transitverkehr benötigt für eine Fahrt eine Ökopunktezah, die dem Wert seiner NO_x-Emissionen entspricht. A übergibt die Ökopunktekarten an die EG, die sie an die Mitgliedstaaten verteilt. Steigt die Zahl der Fahrten in einem Jahr stärker als 8%, so soll die Ökopunktezah im folgenden Jahr schneller sinken als es nach der Prognose für die NO_x-Emissionsabnahme zu erwarten gewesen wäre. In A gilt im übrigen ein Nachtfahrverbot für nicht lärmarme Fahrzeuge.

61) Vgl. Statistisches Bundesamt (1989), 52 und H.-G. Lochte (1991), S. 216.

62) Das Straßengüterverkehrsaufkommen mit D betrug im Versand und Empfang (1988) jeweils etwa 1 Mio t.

Ein Drittstaatenverkehr, der nahezu ausschließlich mit D abgewickelt wird, ist derjenigen mit den osteuropäischen Staaten. Über die deutsch-tschechoslowakische Grenze wurden 1991 im Straßenverkehr 6,2 Mio t importiert und 1,3 Mio t exportiert, wobei die CSSR und ihre Nachfolgestaaten stärker als Transitland dienen als das bei Polen der Fall ist, über dessen Grenze 4 Mio t im Lkw nach D gelangten und 1,7 Mio t in die Gegenrichtung transportiert wurden. Die weitere Entwicklung dieses unpaarigen Verkehrs⁶³⁾ dürfte weniger von der Gestaltung der bilateralen Verträge zur Regelung der Verkehrsverhältnisse als von der Bereitschaft der EG abhängen, sich handelspolitisch gegenüber den Staaten Osteuropas zu öffnen. Die Assoziierungsverträge der EG mit den Staaten Osteuropas (Europa-Abkommen), deren handelspolitische Teile durch Interimsabkommen (1992/93) in Kraft gesetzt wurden, sehen die stufenweise Errichtung einer Freihandelszone für Industrieprodukte vor. Vorgesehen ist eine kurzfristige Verringerung der Zollbelastungen auf Produkte Osteuropas mit Ausnahme von Stahl, Textilien und Agrarprodukten, bei denen die Länder relativ wettbewerbsfähig zu sein scheinen. Mengenbeschränkungen sollen bis 1998 ganz entfallen. Obwohl die Länder Ost- und Mitteleuropas etwa die Hälfte ihres Außenhandels mit der EG abwickeln, macht ihr Anteil an den EG-Importen aus Nicht-EG-Ländern 1992 nur 2,5% (in D 7,1%) aus.

Auf Basis der bilateralen Verträge im Bereich des Straßengüterverkehrs dürfte hier, sofern die EG die Handelsöffnung will, eine großzügige Kontingentpolitik für Fahrgenehmigungen praktiziert werden. Die offenen Probleme der GVP (Vollzugsdefizite hinsichtlich der Umwelt-, Sozial- und Sicherheitsvorschriften, Anlastung der Wege- und externen Kosten) bleiben in diesem Sektor der Verkehrsbeziehungen, der für D von besonderer Bedeutung ist, vermutlich noch für längere Zeit ungelöst. In einem Verkehrs-Abkommen der EG mit Slowenien, das sich auf den Landverkehr-Transit nach GR bezieht und in dem es primär um den Ausbau der Infrastruktur mit Hilfe finanzieller Beiträge der EG geht, wird hinsichtlich der Anwendung strenger Normen für Abgas-, Partikel- und Lärmemissionen und der Harmonisierung z.B. der Lenk- und Ruhezeiten der Fahrer lediglich vereinbart, daß beide Vertragsparteien sich darum „bemühen“ werden.⁶⁴⁾ Die EG-Kommission dringt in ihrem Globalkonzept auf eine Ersetzung der bilateralen Übereinkünfte mit Drittstaaten durch Abkommen zwischen der Gemeinschaft und den Drittstaaten, stößt dabei aber auf Widerstand der Mitgliedstaaten. Da D im Bereich des Straßenverkehrs am stärksten betroffen ist, läßt sich auch eine deutsche Abwehrhaltung vermuten. Auch wenn die Zuständigkeit der EG für die verkehrspolitischen Außenbeziehungen zu Drittstaaten anerkannt werden würde, folgte daraus durch die Zunahme der Heterogenität der beteiligten Staaten in ökonomischer, politischer und geopolitischer Hinsicht eine erhebliche Komplizierung der zu lösenden Probleme. Damit stiege die Wahrscheinlichkeit, daß die „Strategie einer auf Dauer tragbaren Mobilität“ auf nichts anderes als auf eine Liberalisierung der europäischen Straßenverkehrsbeziehungen hinausliefe.

3.3 Eisenbahnverkehr

Größere Anteile am gesamten grenzüberschreitenden Verkehr (1989) verzeichnet der internationale Eisenbahnverkehr nur in D, F, B/L (15-13%) sowie I. Abgesehen von den NL, die

63) Vgl. Wirtschaft und Statistik (1992), S. 558* ff. Der Verkehr mit Osteuropa ist z.Zt. in doppeltem Sinne unpaarig: die mengenmäßige Transportbilanz ist durch Überschüsse der Länder Ost-Europas und die wertmäßige Handelsbilanz ist durch Überschüsse der EG-Länder gekennzeichnet.

64) Vgl. KOM (93) 57 endg., S. 18.

eine mittlere Position einnehmen,⁶⁵) transportieren die restlichen Länder mit nennenswertem Eisenbahnverkehr (E, DK) nur 2–3% ihrer internationalen Transporte mit diesem Verkehrsträger. Absolut macht das in D 35 Mio t und in I 27 Mio t (Empfang) aus.

Bis auf D und I, für die etwa 50% auf den Drittstaatenverkehr über die Alpen und nach Osteuropa entfällt, erweist sich der internationale Eisenbahnverkehr der EG-Staaten nahezu vollständig als Binnenmarktverkehr. Auf die Gruppe D, B/L, F und I entfallen 85% des innergemeinschaftlichen Bahnverkehrsmarktes. Die fünf größten bilateralen Bahngüterverkehrsrelationen (Empfang und Versand) sind (1988): D – I (9 Mio t), F – B (8,5), F – I (8), D – F (7,6) und D – B (6,7). Die Relationen D – I und F – I sind ausgesprochen unpaarig, da die von I ausgehenden Transporte nur 1/3 der Menge ausmachen, die auf der Gegenrichtung befördert werden.⁶⁶)

Das europäische Schienennetz wird zu 30% von grenzüberschreitendem Verkehr und zu 6% vom Transitverkehr genutzt. Gemessen am Nutzungsindex (tkm/Netzlänge), d.h. der durchschnittlichen jährlichen Zahl der Tonnen, die auf dem Netz befördert werden, ergibt sich eine Rangskala, an deren Spitze L, D und B (2,19 – 2,04 Mio t) stehen, gefolgt von F, I, NL, UK (1,44 – 1,05 Mio t) und E, P, DK, IRL und GR (0,83 – 0,37 Mio t).⁶⁷)

Drittstaatenverkehr hat die Gemeinschaft (1988) zuvörderst mit den Alpenländern CH und A (Empfang und Versand von EUR 12 jeweils etwa 12 Mio t). Aus Skandinavien ist der internationale Eisenbahnverkehr Schwedens relevant (4,7 Mio t) und im übrigen spielt der Bahn-Austausch mit den osteuropäischen Staaten eine wesentliche Rolle. Die größten Gütermengen, die 1991 mit der Eisenbahn die Grenze nach D überqueren, kommen über die tschechoslowakische (6,9 Mio t) und polnische (6,0 Mio t), während in die Gegenrichtung jeweils etwa 2,5 Mio t exportiert werden.⁶⁸) Für gesamteuropäische sicherheits-, sozial- und umweltbezogene Vorschriften bezüglich der Eisenbahnfahrzeuge und -fahrzeugführer existierte bislang kein Handlungsbedarf. Mit der Privatisierung der Bahn und der Öffnung der Netze für neue Betreiber ergibt sich in der Hinsicht eine neue Situation.

65) Der auch über die Qualität der Hinterlandverkehrsverbindungen geführte Wettbewerb der Nordseehäfen hat die Regierung der NL zum Neubau einer Güterbahnstrecke zwischen dem Rotterdamer Hafen und der Grenze von D bewogen. Das Neubauprojekt stößt in den NL auf erheblichen Widerstand einerseits der Binnenschiffer und andererseits der Bewohner und Naturschützer, da die geplante Trasse eine unberührte Landschaft durchschneiden wird (vgl. SZ vom 4. 8. 1993).

66) Vgl. United Nations (1992), S. 18ff. und EG-Kommission (1991 b), S. 109ff. Die Unpaarigkeit des Bahnverkehrs mit Italien mag auf den Umstand zurückzuführen sein, daß die Bahn in I, wie diejenigen in E, P und GR, von Experten als zu langsam, zu teuer, zu unflexibel und unzuverlässig eingestuft wird (vgl. Group Transport 2000 Plus (1990), S. 56).

67) EG-Kommission und Statistik (1991 b), S. 117ff.

68) Vgl. Wirtschaft und Statistik (1992), S. 558*ff.

Mit Blick auf die Verbesserung der Interoperabilität der nationalen Eisenbahnsysteme wird die technische Harmonisierung gefordert. Die streng national ausgerichteten Stromsysteme, Signaltechniken und z.T. Spurweiten (E) versetzen ebenso wie die national ausgerichtete Beschaffungspolitik jede Bahn in eine Art „Insellage“, die das Leistungsniveau auf internationalen Strecken erheblich senkt.⁶⁹) Während der Abbau der nationalen Grenzen im Straßengüterverkehr – nach Berechnungen der EG-Kommission – den Straßenverkehrsunternehmen erhebliche Kosteneinsparungen einbringt, ändert sich dadurch an den Übergangsschwierigkeiten zwischen den verschiedenen Bahnsystemen nichts. Wenn Lokomotiven oder Triebköpfe von Hochgeschwindigkeitszügen so ausgerüstet werden, daß sie unter verschiedenen Stromsystemen einsatzfähig sind, dann erhöht das die Kosten.

Als Hauptansatzpunkt der eisenbahnbezogenen GVP kann die auch in den Transitabkommen mit der CH und A verankerte Förderung des kombinierten Verkehrs gelten. Seine gesamtgesellschaftlichen Vorteile erscheinen der Kommission und dem Rat durch Studien hinreichend nachgewiesen.⁷⁰) Die Förderung soll im wesentlichen auf zweierlei Weise erfolgen:

1. durch den Zugang neuer Anbieter intermodaler Verkehrsdienste zum Schienennetz und
2. durch zeitlich befristete Beihilfen.

Die Eisenbahnrichtlinie 91/440/EWG fordert die organisatorische oder faktische Trennung von Fahrweg und Betrieb bei den EG-Bahnen. Gegen ein diskriminierungsfreies Benutzungsentgelt sollen „internationale Gruppierungen“ (mindestens zwei Unternehmen mit Sitz in verschiedenen EG-Staaten, deren Haupttätigkeit in der Erbringung von Eisenbahnverkehrsleistungen besteht) Zugang zum Schienennetz nationaler Eisenbahngesellschaften erhalten. Beteiligt sein können mithin private Unternehmen, die für die Traktion sorgen. Für den kombinierten Verkehr verspricht sich die EG-Kommission von solchen möglichen neuen Anbietern ein effizienteres Verkehrsmanagement und damit Leistungssteigerungen.⁷¹)

69) Die Dänische Staatsbahn z.B. beharrt auf einem eigenen Stromsystem, das sich von dem der nordischen und südlichen Nachbarn unterscheidet, obwohl es bislang nur einen sehr niedrigen Elektrifizierungsgrad erreicht hat und die Elektrifizierung der Strecke nach D gerade neu installiert wird (vgl. SZ vom 3. 6. 93).

70) Vgl. KOM (92) 230 endg., S. 52. Als „kombinierter Verkehr“ im Sinne der vorgeschlagenen Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 75/130 EWG 39) gelten „Güterbeförderungen zwischen Mitgliedstaaten, bei denen... der Lkw,..., der Sattelanhänger,..., der Wechselbehälter oder der Container (...) entweder einen Teil der Strecke auf der Straße und einen anderen auf der Schiene, auf Binnenwasserstraßen oder auf See oder aber einen Teil auf der Schiene und einen anderen auf Binnenwasserstraßen oder auf See zurücklegt;...“ (KOM (92) 230 endg., S. 39).

71) In Schweden, das für die neue Eisenbahnpolitik eine Art Vorreiterrolle spielt, versprechen sich die Großkunden der Bahn im Güterverkehr, ihre Transportkosten dadurch senken zu können, daß sie die Organisation der Bahntransporte selbst übernehmen (vgl. J. Kießling (1993), S. 116). In der EG könnten große Expeditionen, die im Bahnverkehr bereits in größerem Umfang eigenes rollendes Material einsetzen, sowie die im kombinierten Verkehr z.T. mit expeditionsähnlichen Leistungen tätigen Tochterunternehmen einzelner Bahnen oder von multinationalen Bahnzusammenschlüssen die Funktion der Dritten auf den Netzen übernehmen. Die EG-Kommission hält jedoch weitere Schritte für erforderlich (u.a. weitere Maßnahmen bezüglich des Zugangs und der Abgeltung von Schienenbenutzungskosten), „da alles darauf hindeutet“, daß die Richtlinie nur zu begrenzten oder sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen wird (vgl. KOM (92) 494 endg., S. 45). In D wird die vom Kabinett beschlossene Bahnreform, die ab 1. 1. 1994 in Kraft treten soll, der EG-Richtlinie gerecht. Vorschläge für einen diskriminierungsfreien Netzzugang bei den Eisenbahnen haben G. Aberle und A. Hedderich im Auftrag der Deutschen Bundesbahn erstellt (vgl. G. Aberle u.a. (1993), S. 15ff.). Die allgemeinen offenen Fragen der Wegekostenharmonisierung, wie sie im Kapitel über den Straßenverkehr abgehandelt wurden, stellen sich hier aufs neue. Zwar dürften die Wegekosten im allgemeinen homogener ausfallen, aber gerade die spektakulären Großprojekte des Eisenbahnwegebbaus (Alpen- oder Ärmelkanaluntertunnelung) verdeutlichen, wie sehr auch beim Schienennetz die Wegekosten regional differieren. Außerdem existiert neben der Nichtauslastung großer Kapazitäten das Problem überlasteter Trassen, was regional und zeitlich ungleiche Benutzungsgebühren oder „Paketlösungen“ für die Netzentgelte bedeuten würde.

Die zweite Form der Förderung läßt sich von dem Gedanken leiten, daß die noch ungleiche Anlastung der Infrastrukturkosten und der externen Kosten die Eisenbahn (und Binnenschifffahrt) im Wettbewerb benachteiligt und daß deshalb – zeitlich befristete – Beihilfen für den kombinierten Verkehr gerechtfertigt sind. Deshalb soll den Mitgliedstaaten weiterhin die seit 1989 existierende und zunächst bis Ende 1992 befristete Möglichkeit eingeräumt werden, staatliche Finanzhilfen für den kombinierten Verkehr zu gewähren und zwar primär für Infrastrukturinvestitionen (einschließlich der speziell für den kombinierten Verkehr konzipierten Ausrüstungen und deren technischer Harmonisierung) und sekundär als Beihilfen zur Deckung der Betriebskosten für Transitverkehre durch CH und A und nach GR. Von der Effizienz der Handlungsprozeduren an den Schnittstellen von Straßen und Schiene hängt es ab, bis zu welcher Mindest-Entfernung der Zuglauf erfolgen muß, damit der kombinierte Verkehr noch kostendeckend durchgeführt werden kann. Wenn, wie in „einigen Gebieten der Gemeinschaft“ oder in Osteuropa, jede Terminal-Infrastruktur fehlt, bedarf es spezieller Ausrüstungen, die das Umsetzen der Straßenfahrzeuge auch ohne Portalkräne u.ä. bewerkstelligen.⁷²⁾ Je niedriger die noch kostendeckende Mindest-Entfernung ausfällt, desto stärker nähert sich diese Verkehrsart jenem Bereich, in dem die meisten Transportentfernungen liegen (unter 200 km). In 1992 gibt die EG-Kommission die als konkurrenzfähig geltende Mindest-Distanz mit 700 km und das Gesamtaufkommen des kombinierten Verkehrs mit weniger als 4% des internationalen Güterstromes an. Auf die ihnen durch EWG-Verordnung ermöglichte Gewährung von Finanzbeihilfen für den kombinierten Verkehr reagierten die Mitgliedstaaten im übrigen äußerst unterschiedlich.⁷³⁾ Der für D auch beim Eisenbahnverkehr charakteristische hohe Anteil am Drittstaatenverkehr bezieht sich primär auf ost- und mitteleuropäische Länder, deren Situation durch erhebliche Infrastrukturdefizite gekennzeichnet ist. Das EG-Konzept des Ausbaus transeuropäischer Netze bezieht ausdrücklich die europäischen Nachbarn unter den Drittländern ein, bleibt aber vorerst nur eine Idee.

Der Erfolg einer Eisenbahnförderungspolitik hält sich in engsten Grenzen. Zu den Gründen zählt, daß der kombinierte Verkehr die Verkehre nicht in dem Maß zu beschleunigen vermag, wie die Transportauftraggeber es für notwendig erachten und daß dieses Manko auch nur partiell durch günstigere Tarife aufgewogen werden kann. Nur dort, wo die Alpenstaaten mit dem Einsatz umfassender verkehrs- und umweltpolitischer Instrumente kombinierten Verkehr quasi erzwingen, findet er in nennenswertem Umfang statt. Ob die z. T. auf Eisenbahnverkehr ausgelegten Tunnel- und Brücken-Großprojekte den Bahnverkehr zu

72) Ein neues aus den USA übernommenes bimodales System basiert auf dem „Trailer“, der auf der Straße von Zugmaschinen wie ein Sattelaufleger gezogen wird, zum Umsetzen nur ein eingeebnetes Gleis und auf der Schiene keine Waggon benötigt, sondern nur auf Drehgestelle gestellt und entweder miteinander oder mit Güterzügen zusammengekoppelt wird. Gesellschaften, an denen sich auch Speditionen beteiligen, betreiben Trailerzüge und bieten den Verladern und Speditionen umfassende Dienstleistungen bis zum Haus-Haus-Service. Für die Nutzung der Trasse und für die Traktion zahlen sie den Bahnen einen Preis. Eine solche Lösung für infrastrukturell schwache Regionen (D – I, D – E oder D – Osteuropa) erfordert beträchtlichen Aufwand (vgl. W. Osel (1993)).

73) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 47 und KOM (92) endg., S. 12 und 45. Nach dem EG-Bericht wurden in UK, GR, IRL, L und P keine Finanzhilfen gewährt, wodurch verdeutlicht wird, daß diese Randstaaten kein Interesse an dieser EG-Eisenbahnpolitik haben. D und B förderten zwar, aber nicht auf der Grundlage der EWG-Verordnung. Infrastruktur und Ausrüstung wurden nach EG-Intentionen staatlich gefördert in DK, E, F und I (dort auch in Form von Betriebskostenzuschüssen an Verkehrsunternehmen, die am kombinierten Verkehr teilnehmen). Die NL finanzierte Projekte zu 100%.

beleben vermögen, bleibt wegen der zu erwartenden erheblichen Wegenutzungsgebühren auf diesen privat finanzierten Trassen abzuwarten.⁷⁴⁾

3.4 Binnenschiffsverkehr

Wo die grenzüberschreitende Binnenschifffahrt eine nennenswerte Rolle spielt (D, NL, B), wurden 1989 zwischen 15 und 25% des gesamten Gütereinfanges und -versandes über Binnenwasserstraßen befördert, in F nur 4% (des Empfangs) bzw. 11% (des Versands). Absolut bedeutet das für den Empfang per Binnenschiff: D = 100; NL und B = 40 – 46 und F = 12 Mio t. Im Versand streuen die Werte zwischen 58 (D) und 18 Mio t (F). In D und NL kommt ein beträchtlicher Transitverkehr hinzu.⁷⁵⁾

Außer in D ist die gesamte Binnenschifffahrt innergemeinschaftlicher Verkehr. Die Hauptrelation (NL – D [74 Mio t], D – NL [30 Mio t]) hebt sich von den übrigen deutlich ab. Eine mittlere Position nehmen die Verkehre zwischen D – B (Empfang 12/Versand 9 Mio t) und F – D (10/3) ein, während zwischen NL – F (5/4) und B – F (4/3) zwar noch beachtliche, aber deutlich geringere Güterströme fließen.⁷⁶⁾

Im Drittländerverkehr waren 1988 nur die von der EG ausgehenden Verkehre in die CH und nach A von Bedeutung (8 und 1 Mio t). Im Jahre 1991 fällt zusätzlich die über die deutsch-polnische Grenze importierte Menge von 1,9 Mio t auf. Für den 1992 eröffneten Main-Donau-Kanal, der die Nordseehäfen der Rheinmündung mit den Donauländern verbindet, werden je nach Annahme über den realisierbaren technischen Fortschritt bei den dort einsetzbaren Schiffen auf mittlere Sicht ein Verkehrsvolumen zwischen 5 und 8 Mio t prognostiziert und für das erste Jahr ein Aufkommen von 2 Mio t erwartet.⁷⁷⁾

Das Globalkonzept geht auf den energieeffizientesten und umweltfreundlichsten Verkehrsträger so gut wie überhaupt nicht ein. Das mag einmal daran liegen, daß der für die europäische Binnenschifffahrt mit Abstand bedeutsamste Rheinschiffahrtsmarkt unter dem völkerrechtlich älteren Regime der Zentralkommission für die Rheinschifffahrt steht, weshalb Bestimmungen zu den höchstzulässigen Arbeitszeiten für Schiffsbesatzungen unter deren „Schirmherrschaft“ in Kraft gesetzt wurden. Außerhalb der Rheinschifffahrt fehlen derartige Bestimmungen. Von dem „Abwrackkonzept zum Abbau der Überkapazitäten“ heißt es lediglich, es werde „mit Blick auf eine Modernisierung der Gemeinschaftsflotte überdacht“. Um den strukturellen Schiffsraumüberhang und dessen Einfluß auf die Frachtratenbildung (inverses Marktverhalten der Partikuliere) abzubauen, hatte der Rat auf Grundlage einzelstaatlicher Vorbilder 1989 in einer Verordnung die Grundprinzipien und -verfahren der von der Binnenschifffahrt finanzierten Abwrackaktionen vereinheitlicht. Für die Verringerung

74) Die Kanaltunnelzüge F – UK müssen mit drei Stromsystemen ausgerüstet sein. Auf englischer Seite ist der Kanaltunnel nur unzureichend an das Eisenbahnnetz angeschlossen, so daß an einen Hochgeschwindigkeitsbetrieb nach London auf Jahre hinaus nicht zu denken ist (vgl. K. Reimers (1993), S. 106).

75) Vgl. United Nations (1992), S. 18ff.

76) Im internationalen Binnenmarkt der Binnenschifffahrt werden große Mengen folgender Gütergruppen transportiert: 1. Steine, Erden, Baustoffe (53 Mio t, darunter die größte Teilmenge auf der Relation D – NL), 2. Eisenerze und Metallabfälle 43 Mio t, mit größter Teilmenge zwischen NL – D), 3. Mineralölzeugnisse (35 Mio t mit größter Teilmenge zwischen NL – D), 4. Nahrungs- und Futtermittel (14 Mio t), 5. Chemische Erzeugnisse (13 Mio t) vgl. EG-Kommission (1991 b), S. 61ff.

77) H. Contzen (1993), S. 62.

der Flottenkapazität bei Trockenladungs- und Tankschiffen wurden Zielwerte aufgestellt, die 1990 zu einer Verschrottung überhängigen Schiffsraums führte, und für die Inbetriebnahme neuer Schiffe Beschränkungen festgelegt, die bis 1994 Geltung haben sollten. 1993 hat die EG-Kommission eine neue Abwrackaktion gestartet.

Die Relevanz des Grundsatzes, wonach alle Verkehrsnutzer die vollen Kosten der von ihnen in Anspruch genommenen Verkehrsleistungen tragen sollen, wird für die Binnenschifffahrt, die traditionell geringe und auf dem Rhein keine Wegekostenbeiträge zahlt, nicht problematisiert. Die bereits erörterte Förderung bi- oder multimodaler Verkehre bezieht die Binnenschifffahrt ein.⁷⁸⁾ Die EG-Kommission beklagt im Globalkonzept, daß Mitgliedstaaten ihr die Zuständigkeit im Bereich der Beziehung zu Drittstaaten streitig machten und daß für die Binnenschifffahrt unter „Mißachtung des Gemeinschaftsrechts“ noch bilaterale Abkommen ausgehandelt worden seien, als der Rat bereits mit dem Problem befaßt war. Es geht dabei um die schwierige Frage des Marktzugangs osteuropäischer Flaggen zum EG-Binnenmarkt. D hat 1990 bilaterale Binnenschifffahrtsabkommen mit Polen und der CSFR (– das in deren Nachfolgestaaten fortgilt –) abgeschlossen, die von einem gleichberechtigten Zugang beider Flotten zum Transportgut ausgehen und damit zunächst die osteuropäischen Schifffahrtsunternehmen begünstigen. Kabotage und Drittlandtransporte sind jedoch genehmigungspflichtig.⁷⁹⁾ Nachdem die EG-Kommission für die Binnenschifffahrt ein Mandat für Verhandlungen mit Drittländern erhalten hat, strebt sie einen 5-Jahres-Gesamtvertrag mit den Staaten Bulgarien, Kroatien, Österreich, Polen, Rumänien, Rußland, Tschechische Republik, Ukraine und Ungarn an. Der Grad der Öffnung gegenüber der osteuropäischen Konkurrenz bei Verkehrsdienstleistungen wirft ähnliche Grundsatzfragen auf, wie bei den Handelsbeziehungen der EG zu Osteuropa überhaupt.

3.5 Luftfrachtverkehr

Zu einem beträchtlichen Teil wird die Luftfracht als Beiladefracht mit Passagiermaschinen befördert, so daß der Markt für die Güterbeförderung in der Luftfahrt in Beziehung zur Personenbeförderung steht. Gemessen am gesamten internationalen Güterversand handelt es sich beim Luftfrachtaufkommen um kleine Mengen. Den relativ höchsten Luftfracht-Anteil am Gesamtgüterversand haben P und E (3 und 1%), den niedrigsten DK und die NL (0,07%) und die übrigen Länder mittlere Werte (0,1 bis 0,3%). Absolut versendet E mit 684 TSD t (1989) die größte Luftfrachtmenge, gefolgt von B/L und D (567 und 452 TSD t).⁸⁰⁾

78) Wie sehr der die Binnenschifffahrt einbeziehende kombinierte Verkehr noch am Anfang der Entwicklung steht, zeigt die in 1993 durch die Bundesverbände der Spedition und Binnenschifffahrt in D gegründete „Wasserstraßenkombi-Projekt-GmbH, deren Aufgabe es sein soll, Konzepte für die Durchführung von kombinierten Verkehren unter Einbeziehung der Wasserstraßen zu entwickeln. Vgl. Handelsblatt vom 29. 6. 1993.

79) F. von Stackelberg (1991), S. 142. Eine Kabotagegenehmigung für ein Nicht-EG-Schiff wird nur erteilt, wenn geeigneter Schiffsraum aus EG-Staaten und der CH nicht zur Verfügung steht. Ein Nicht-EG-Schiff, das im Drittlandverkehr auch das Hoheitsgebiet der NL berührt, bedarf neben der Genehmigung aus D auch eine aus den NL, da in den NL nach einer Gesetzesänderung (1991) Binnenschifffahrtswege nur mit Rheinschifffahrtzugehörigkeitsurkunde bzw. einer besonderen Zulassungsbescheinigung befahren werden dürfen. Die vielbeschworene Schifffahrtsfreiheit auf dem Rhein, der die Häfen der NL soviel verdanken, ist den osteuropäischen Schifffahrern vorerst verwehrt (vgl. Binnenschifffahrt-ZfB Nr. 3, 1993, S. 9).

80) Zu den transportierten Gütergruppen mit großen Mengen zählen im Versand und Empfang vor allem „Maschinen und Transportausrüstung“ sowie „verschiedene Industrieprodukte“. Vgl. United Nations (1992), S. 18ff. und 192ff.).

Der Luftverkehrsmarkt wird bestimmt durch den interkontinentalen Verkehr und muß eher als Weltmarkt betrachtet werden. Es handelt sich also ganz überwiegend um Verkehrsbeziehungen zu Drittstaaten. Ähnlich wie nur ca. 17% der verkauften Passageleistungen dem intra-europäischen Luftverkehr zuzurechnen sind, beträgt der Luftfracht-Versand (1991) von D in die EUR-12-Länder nur 18% des gesamten deutschen grenzüberschreitenden Luftfracht-Versandes (Empfang: 13%). Mit 24 und 16 TSD t werden relativ große Mengen nach UK und E transportiert. Auf den Strecken in die übrigen EG-Länder sind es nur zwischen 1 und 8 TSD t jährlich.⁸¹⁾

Eine Auseinandersetzung mit der GVP muß im Auge behalten, daß der hier in Frage stehende Güterverkehrsmarkt in enger Beziehung zu dem wirtschaftlich bedeutsameren Personenverkehrsmarkt steht. Das Globalkonzept widmet dem Luftverkehr breiten Raum. Zunächst geht es um eine Reihe von Zuständigkeiten bei der Umsetzung und Auslegung des 3. Liberalisierungspaketes von 1992, wodurch die schrittweise Herstellung eines EG-Luftfahrt-Wettbewerbssystems in wesentlichen Punkten abgeschlossen worden war. Nach der Verordnung 2409/92 (EWG) entscheidet die Kommission über „Beschwerden, die übermäßig hohe Flugpreise oder einen anhaltenden Preisverfall betreffen, der auf breiter Basis zu Betriebsverlusten führt“. Es sollen deshalb Beurteilungskriterien für die Frage veröffentlicht werden, wann Flugtarife überhöht oder zu niedrig sind. Fragen dieser Art könnten sich allerdings tendenziell auf jedem der voll liberalisierten Verkehrsmärkte stellen.⁸²⁾

Die Arbeits- und Ruhezeiten für das Flugpersonal wurden international bislang nicht harmonisiert. Angesichts des durch die Liberalisierung hervorgerufenen Wettbewerbsdrucks hat die Tatsache der in dieser Hinsicht sehr unterschiedlichen nationalen Regelungen nach Auffassung der EG-Kommission „wachsende Besorgnis“ ausgelöst.

Hinsichtlich der Luftverkehrssicherheit gilt für die GVP das Ziel, zusammen mit der Eurocontrol, der Europäischen Zivilluftfahrtorganisation (ECAC) und einzelstaatlichen Behörden ein einheitliches System des Flugverkehrsmanagements zu entwickeln. Die gegenwärtige Zersplitterung, schlechte Koordinierung und z.T. ineffiziente Arbeit der europäischen Flugsicherung, wird gemeinhin beklagt, da sie für Engpässe und Verspätungen verantwortlich gemacht wird.⁸³⁾ Zur Flugunfallvorbeugung sollen umfangreiche Berichtssysteme, besonders über den Unfallfaktor Mensch, erstellt werden. Der Umweltaspekt wird insoweit hervorgehoben, als „Gebiete in Flughafennähe angemessen vor ansteigenden Lärmpegeln aufgrund der Luftverkehrszunahme geschützt werden“ sollen. Die Umweltschutzempfehlung, in Flughafennähe keine „neue lärmempfindliche Besiedlung zuzulassen“, könnte zum allgemeinen Prinzip der Verkehrsumweltpolitik erhoben werden und müßte dann dazu führen, daß neue Straßen und Eisenbahntrassen möglichst entfernt von menschlichen Siedlungen verlegt werden. Es gibt nicht wenige Beispiele dafür, daß das nur um den Preis der Zerstörung unberührter Naturflächen erreichbar ist.

81) Nicht enthalten in den Zahlenangaben ist der Luftsatzverkehr, den die Fluggesellschaften u.a. zur Bündelung der Güterströme mit dem Lkw zwischen den Flughäfen durchführen (vgl. Statistisches Bundesamt, 1992, S. 150ff.).

82) Vgl. KOM (92) 494 endg. S. 27 und 107. Für den Transport per Schiene, Straße und Binnenwasserstraße soll das „vorläufige System der Marktbeobachtung“ hinreichend Informationen liefern, um gegebenenfalls ein Krisenmanagement in Gang zu setzen.

83) Nach K. Jäckel (1993, S. 193) verursacht das unzureichende Flugsicherungssystem in Europa pro Jahr 116000 überflüssige Flugstunden.

Da das Prinzip der vollen Anlastung der Wegekosten und externen Kosten generell gilt, müßte es unterschiedslos auf die Nutzer von Flughäfen und Luftraum Anwendung finden, auch wenn das Problem im Globalkonzept nicht ausdrücklich thematisiert wird. Die häufigen Engpaßsituationen geben Anlaß zu der Diskussion, ob die knappen Start-Strecken- und Landerechte nicht statt nach dem grandfathering-Prinzip über zeitlich variable Knappheitspreise rationiert werden sollten. Wegen der starken Prägung durch Drittlandverkehre ist eine gemeinsame Luftverkehrspolitik ohne Abstimmung mit internationalen Organisationen und Abkommen mit Drittstaaten, die strategisch wichtige Bereiche des weltweiten Luftverkehrsmarktes unter ihrer Kontrolle haben, nicht vorstellbar. Die Kommission dringt deshalb auf die Kompetenz etwa zum Abschluß eines „multilateralen Luftfrachtübereinkommens“. Die Drittlandbeziehungen, die nicht ohne Einfluß auf die innergemeinschaftliche Wettbewerbsstruktur sind, fallen vorerst jedoch noch in die Kompetenz der Mitgliedstaaten, besonders wenn es um die staatliche Luftverkehrsgesellschaften geht.⁸⁴⁾

4. Abschließende Beurteilung des Konzeptes einer auf Dauer tragbaren Mobilität

Die zunehmende Internationalisierung der Wirtschaft, in deren Gefolge die grenzüberschreitenden Verkehre höhere Wachstumsraten als die innerstaatlichen aufweisen, schafft das sachliche Erfordernis nach Überwindung nationalstaatlicher Regelungsstrukturen. Auch wenn die zunehmende Ausweitung des Kreises der an der Entscheidungsfindung zu beteiligenden Regierungen und internationalen Organisationen die Komplexität der Interessenkonstellation so sehr steigert, daß ein Konsens über in sich widerspruchsfreie und wirksame politische Konzepte immer schwerer zu erzielen sein wird, dürfte es zur Suche nach transnationalen Lösungen in diesen Bereichen keine Alternativen geben.

Da die Nationalstaaten es waren, die – aus welchen Gründen auch immer – wirtschaftliche und verkehrliche Abläufe in unterschiedlichem Maße staatlichen Regulierungen unterworfen hatten, mußten sich mit Zunahme der Internationalisierungsprozesse und des dadurch bedingten Bedeutungsverlustes des nationalen Souveräns quasi automatisch Liberalisierungstendenzen ergeben.

Je stärker der Verkehrsmarkt Weltmarktcharakter annimmt, wie der des Seeverkehrs,⁸⁵⁾ desto eindeutiger ist er durch liberale Strukturen gekennzeichnet. Das entstehende Machtvakuum gibt Raum für privatwirtschaftliche Machtstrukturen. Die Regelungsdichte bleibt wegen der schwierigen Konsensfindung gering. Wenn Rahmenbedingungen für den Markt durch zuständige internationale Organisationen erlassen werden, dann sind Sicherheits-

84) D, das sich durch ein Luftverkehrsabkommen mit den USA aus dem Jahre 1955 sowohl gegenüber westeuropäischen Nachbarn als auch auf dem amerikanischen Markt benachteiligt fühlt, strebt ein neues vorübergehendes Abkommen bis zum Jahre 2000 an, das eine europäisch-amerikanische Lösung mitvorberiten soll. Die amerikanische Position fordert die gegenseitige Anerkennung der „Open-Skies“-Politik, die es den Fluggesellschaften beider Länder erlaubt, unbegrenzt Ziele im Partnerland anzufliegen und in Drittländer weiterzubefördern (vgl. Süddeutsche Zeitung vom 6. 8. 1993).

85) Für die Luftfahrt gilt tendenziell dasselbe, auch wenn der Umstand, daß die nationalen Regierungen hier überwiegend selber als Verkehrsunternehmer agierten, den nationalen Einfluß länger stabilisierte. Mit der Durchsetzung des „Open-Sky“-Prinzips dürfte sich das ändern.

mindeststandards, die in der Seefahrt auch als Umweltschutz gedeutet werden können. Charakteristisch sind jedoch Vollzugsdefizite, die die EG-Kommission mit Hilfe von Hafenstaatskontrollen abbauen will.

Die übrigen Verkehrsarten agieren zwar nicht auf einem Weltmarkt, haben aber europäischen Zuschnitt. Je stärker das Europa der offenen Grenzen durch neue EG-Mitgliedstaaten, durch das ERW oder durch Einbeziehung der Staaten Mittel- und Osteuropas wächst, desto mehr ähneln seine Strukturen denen der Weltwirtschaft.

Nach Übergangsfristen wird die EG durch Abbau bestehender Marktzugangsschranken und Aufhebung einzelstaatlicher Einflußnahmen auf die Verkehrstarife das Ziel der Liberalisierung des Handels mit Verkehrsdienstleistungen erreicht haben. Zwar scheinen die Entscheidungsorgane noch eine partielle Skepsis gegenüber durch Marktprozesse gesteuerten Verkehrsabläufen zu hegen, u.U. wegen der – besonders in der Vergangenheit – nicht selten vertretenen These von der Gefahr der ruinösen Konkurrenz im Verkehrsbereich. Wie anders ließen sich sonst die für den liberalisierten Luftverkehr erlassenen Vorschriften erklären, wonach Flugtarife als „überhöht“ oder „zu niedrig“ klassifiziert werden können? Im Ganzen werden jedoch eher die positiven Aspekte der durch Liberalisierung erreichbaren Steigerung der Effizienz und Kostengünstigkeit gesehen, durch die den allgemeinen Handels- und Arbeitsteilungsprozessen neue Schubkraft verliehen werden soll.

Von den erforderlichen Rahmenbedingungen erwiesen sich ebenfalls am ehesten Sicherheitsvorschriften als konsensfähig und damit harmonisierbar. Die Vollzugsdefizite fehlen dabei sowenig wie in der Schifffahrt.

Weitergehende Zielsetzungen des Globalkonzeptes (Stabilisierung des Energieverbrauchs, der CO₂-Emissionen, Zurechnung der vollen Kosten der Verkehrsleistung, Förderung des multimodalen Verkehrs, Umweltschutz) ließen sich bislang nicht realisieren. Die sich aus der geographischen, politischen, wirtschaftlichen und verkehrsgeschichtlichen Vielfältigkeit ergebenden Interessenunterschiede befördern die Konsensbildung nicht. Die absoluten und relativen Daten bezüglich des Wohlstandsniveaus und der damit verbundenen Verkehrsvolumina differieren so stark, daß die politische Notwendigkeit und die Folgen z.B. einer Stabilisierung des Energieverbrauchs aus portugiesischer und deutscher Sicht schwerlich gleich beurteilt werden können. Die nach der Verkehrsintensität herausragende Sonderstellung zweier Länder schafft eine zweite Ebene der Ungleichheit. Eine dritte läßt sich aus den Bedeutungsunterschieden der nationalen Fahrzeugindustrien herleiten.

Wären die Zielsetzungen des Globalkonzeptes bereits in geltendes Recht umgesetzt, so wäre der Seeverkehr, wohl auch die Luftfahrt und die Rheinschifffahrt wegen der dort geringen Zugriffsmöglichkeiten und damit im Schnitt mehr als die Hälfte, in einigen Ländern fast 100%, des Verkehrsvolumens von diesen Maßnahmen nicht oder kaum betroffen. Als erst-hafte Ansatzpunkte für die Gestaltung der Rahmenbedingungen des liberalisierten Verkehrs verbleiben der Eisenbahn- und Straßenverkehr.

Die Eisenbahn, die sich im Zeichen der Förderung des kombinierten Verkehrs als von der GVP begünstigte Verkehrsart betrachten kann, sieht sich andererseits erheblichen Handicaps gegenüber. Abgesehen davon, daß eine intensive Nutzung des vorhandenen Schienennetzes und nennenswerte internationale Bahnverkehre nur in wenigen Ländern zu finden

sind, und davon, daß die Bahnen aus historischen Gründen eher national ausgelegt sind, leidet der Eisenbahnverkehr unter der ökonomisch krisenhaften Lage, in der sich die Eisenbahnverkehrsunternehmen durchweg als im Verkehrswettbewerb unterlegen befinden. Fünf Mitgliedstaaten verzichten völlig auf die nach EG-Recht mögliche Förderung des kombinierten Verkehrs. Damit ruht das ganze Gewicht der Erwartung auf den Erfolgen der GVP im Straßenverkehr.

Die Straße ist der zweitwichtigste Verkehrsträger. Überwiegend innergemeinschaftlich fällt sie unter die GVP. Von ihr gehen anerkanntermaßen die stärksten Umweltbelastungen aus. Das alles rechtfertigt Maßnahmen.

Da die oben erläuterten nationalen Differenzen jedoch auch für den Straßenverkehr gelten, fehlt es auch hier an der Konsensfähigkeit. Konkrete Vorschläge hinsichtlich des grundsätzlichen Vorgehens bei der Wegekostenanlastung (gleiche Wegekostenätze für das gesamte Territorium der EG oder regionale Wegekostenermittlung und -anlastung) fehlen. Die Internalisierung externer Kosten wird nur benannt. Die damit verbundenen erheblichen methodischen Probleme der Umsetzung aber nicht thematisiert.

Die Konstruktionsmerkmale der als „Durchbruch“ gefeierten Einführung einer europäischen Regionalvignette für Nutzfahrzeuge beleuchten das Problem europäischer Verkehrspolitik fast vollständig. Angesichts der Interessengegensätze wird die Tatsache der Einigung als solcher zum Hauptereignis. Die Frage, ob eine Wegekostenanlastung erreicht wurde, blieb zweitrangig. Die Beschränkung des Geltungsbereichs auf eine Teilregion (D, B/L, NL und DK) bildet vermutlich jenen Kompromiß aus der Notwendigkeit übernationaler Lösungen und den aus nationalen Interessengegensätzen resultierenden Widerständen gegen Einheitslösungen, der Perspektiven eröffnet. Die Verwendung des Titels einer „auf Dauer tragbaren Mobilität“ erscheint, gemessen an den nicht erkennbaren umweltpolitischen Erfolgen, als viel zu hoch gegriffen. Eine Alternative zur GVP Europas gibt es indes nicht.

Literatur

Aberle, G., (1992) (Dokumentation des Forschungsvorhabens von M. Zachcial): Welchen Beitrag kann die Seeschifffahrt zur Bewältigung der Transportaufgaben im EG-Binnenmarkt leisten?, in: Internationales Verkehrswesen, S. 299 – 301

Aberle, G. u.a., (1992 b) Verkehrswegerechnung und Optimierung der Verkehrsinfrastrukturnutzung, Hamburg

Aberle, G. u.a., (1993) Diskriminierungsfreier Netzzugang bei den Eisenbahnen – Umsetzung der Bahnstrukturreform, in: Internationales Verkehrswesen

Binnenschifffahrt – ZfB Nr. 3, 1993 (NN, Genehmigungsverfahren für Kabotage und Drittlandtransporte für Schiffe aus Nicht-EG-Staaten)

Bjornland, D., (1993) The importance of the short sea shipping in european transport, in: ECMT, Short Sea Shipping, Paris S. 59ff.

Buigues, P. u.a., (1991) Industrieller Strukturwandel im europäischen Binnenmarkt, Bonn

Button, K., (1992) Das integrierte europäische Verkehrskonzept, in: K. Button mit Beiträgen von W. Weidenfeld u.a., Europäische Verkehrspolitik – Wege in die Zukunft, Gütersloh

Contzen, H., (1993) Bedeutung und systemgerechte Gestaltung des Verkehrsträgers Wasser, in: VDI (Hrsg.), Verkehr in der Mitte Europas, Düsseldorf

Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (DIW), (1992) Verkehr in Zahlen, Berlin

ECMT, (1992) Statistical Trends in Transport 1965 – 1988, Paris

ECMT, (1992 b) 38th Annual Report – 1991 – Activities of the Conference, Paris

Deutsche Verkehrszeitung vom 22. 6. 1993

Endres, A. u.a., (1991) Der Nutzen des Umweltschutzes – Synthese der Ergebnisse des Forschungsschwerpunktprogramms „Kosten der Umweltverschmutzung/Nutzen des Umweltschutzes“, Berlin

Erdmenger, J., (1981) EG unterwegs – Wege zur gemeinsamen Verkehrspolitik, Baden-Baden

Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22. 6. 1993

Gardner, D., (1993) EC agrees on common system for road charges, in: Financial Times vom 21. 6.

Gierse, M., (1992) Belastung von Straßeninfrastruktur und Umwelt durch den Güterverkehr in der Bundesrepublik Deutschland, Diss. Essen

Group Transport 2000 Plus, (1990) Transport in a fast changing Europe, o. O.

eurostat, (1992) Statistische Grundzahlen der Gemeinschaft, Luxemburg

eurostat, (1993) Schlüsselzahlen, Beilagen-Perspektiven, 1992 und Europa ohne Grenzen

Ihde, G. B., (1991) Transport, Verkehr, Logistik, 2. Aufl. München

Jachtenfuchs, M. u.a., (1993) Umweltpolitik in der Europäischen Gemeinschaft, in: V. v. Prittwitz (Hrsg.), Umweltpolitik als Modernisierungsprozeß, Opladen

Jäckel, K., (1993) Die Fluggesellschaften auf dem Weg in den Binnenmarkt, in: Internationales Verkehrswesen

Kießling, J. (1993) Schwedische Staatsbahnen, in: Die Deutsche Bahn

Kommission der EG, (1991 a) Europa 2000, Perspektiven für eine künftige Raumordnung der Gemeinschaft, Brüssel

Kommission der EG, (1991 b) Europa Transport, Jahresbericht 1988, Luxemburg

Kommission der EG, (KOM (92) 107 endg.) Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß der Transitverkehrsabkommen zwischen der EG und Österreich bzw. der Schweiz, Brüssel 1992

Kommission der EG, (KOM (92) 230 endg.) Mitteilung bezüglich der Einrichtung eines Europäischen Kombinierten Verkehrsnetzes und dessen Betriebsbedingungen; Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 75/130/EWG über die Festlegung gemeinsamer Regeln für bestimmte Beförderungen im kombinierten Güterverkehr zwischen Mitgliedstaaten, Brüssel 1992

- Kommission der EG*, (KOM (92) 405 endg.) Änderung des Vorschlags für eine Richtlinie des Rates zur Anlastung der Wegekosten an schwere Nutzfahrzeuge, Brüssel 1992
- Kommission der EG*, (KOM (92) 494 endg.) Die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik – Globalkonzept einer Gemeinschaftsstrategie für eine auf Dauer tragbare Mobilität, Brüssel 1992
- Kommission der EG*, (KOM (93) 57 endg.) Vorschlag für einen Beschluß des Rates über den Abschluß eines Verkehrsabkommens zwischen der EG und der Republik Slowenien, Brüssel 1993
- Kraftfahrzeug-Bundesamt* (Hrsg.), (o. J.) Grenzüberschreitender Güterkraftverkehr 1990, Bad Godesberg
- Latz, R. E. u.a.*, (1992) Nutzfahrzeug und Verkehr, Landsberg
- Lochte, H.-G.*, (1991) Die Anbindung europäischer Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft: Alpenländer, in: *H. S. Seidenfus u.a.* Die Anbindung der europäischen Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft, Göttingen
- Mauch, S. u.a.*, (1991) Der fahrleistungsabhängige Ökobonus – Konzept für eine Lenkungsabgabe im privaten Straßenverkehr – herausgegeben vom Bundesamt für Umwelt, Wald und Landschaft, Bern
- Meadows, D. u. D. u.a.*, (1992) Die neuen Grenzen des Wachstums, Stuttgart, 2. Aufl.
- Motorway Working Group Report*, (1992) Trans-European Networks: Towards a Master Plan for the Road Network and Road Traffic, o. O., (herausgegeben von der EG-Kommission)
- Naumann, D.*, (1993) Die Seehäfen als Schnittstellen im multimodalen Überseeverkehr, in: VDI (Hrsg.), Verkehr in der Mitte Europas, Düsseldorf
- Nicodemus, S.*, (1993) Schätzung von Umfang und Struktur des Transportaufkommens gefährlicher Güter, in: *Wirtschaft und Statistik*
- Osel, W.*, (1993) Neue technische Lösungen sollen Umsteigen von Trailern auf die Schiene erleichtern, in: *Handelsblatt* vom 29. 7.
- Reimers, K.*, (1993) Brücken bauen und Verbindungen schaffen, in: *Die Deutsche Bahn*
- Schmidt-Bleek, F.*, (1992) Ökologischer Strukturwandel, in: *E. U. von Weizsäcker u.a.* (Hrsg.), Klima und Strukturwandel, Bonn
- Stackelberg, F. v.*, (1991) Die Anbindung europäischer Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft: RGW-Länder, in: *H. S. Seidenfus u.a.*, Die Anbindung der europäischen Drittländer an die Verkehrsmärkte der Gemeinschaft, Göttingen
- Statistisches Bundesamt*, (1992) Fachserie 8, Reihe 1, Güterverkehr der Verkehrszweige, Stuttgart 1989 und Reihe 6, Luftverkehr, Wiesbaden
- Süddeutsche Zeitung* vom 3. 6., 27. 7., 4. 8. und 6. 8. 1993
- Taschner, K.*, (1992) Car use and the fiscal instruments in the European Community, Brüssel
- United Nations*, (1992) Economic Commission for Europe, Annual Bulletin of Transport Statistics for Europe, New York

- von Weizsäcker, E. U. u.a.*, (1992) Europäische Ebene, in: *S. Mauch u.a.*, Ökologische Steuerreform – Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, Zürich
- Willeke, R. u.a.*, (1990) Volkswirtschaftliche Kosten der Straßenverkehrsunfälle. Bericht zur Aktion COST 313 im Auftrag der EG-Kommission, Köln
- Wirtschaft und Statistik*, H. 9, 1992
- Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr*, (1992) Marktwirtschaftliche Instrumente zur Reduktion von Luftschadstoffemissionen des Verkehrs, in: *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*
- World Commission on Environment and Development*, (1987) Our Common Future, Oxford
- Zins, C.*, (1993) Auch schärfere Grenzwerte werden sicher eingehalten, in: *Handelsblatt* vom 15. 7.

Abstract

Due to the reciprocal feedback between transport and industrial development it would actually not be necessary to have a second program to the general Action Program on the Environment of the EC-Commission ("sustainable development") specially for transport ("sustainable mobility"). However, a standard concept e.g. a reduction of the throughput of matter-energy is not politically acceptable because, in view of the varied economic situation of the member states, it would have very different consequences for these. Instead, only the possibility remains to effect the given throughput of matter-energy in an environment-friendly manner, by ensuring that external costs are included in the price of the transport. In how far the then necessary structural conditions and intermodal connections within the frame of a common transport policy of the EC appear to be realizable, will be examined on the basis of the relationships of freight transport between the EC member states amongst themselves and in respect of third countries separately according to the mode of freight transport activity.