

## Verkehrspolitische Handlungserfordernisse für den EU-Beitritt von MOE-Ländern

WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT BEIM BUNDESMINISTER FÜR VERKEHR,  
BAU- UND WOHNUNGSWESEN

### 1. Anlaß und Problemstellung

#### 1.1 Stand der Beitrittsverhandlungen und aktuelle Situation

Der Europäische Rat hat die Beitrittsverhandlungen mit Polen, der Tschechischen Republik, Ungarn, Slowenien, Estland und Zypern am 30. März 1998 aufgenommen und am 10./11. Dezember 1999 beschlossen, die Beitrittsverhandlungen auf sechs zusätzliche Länder (Rumänien, Bulgarien, Slowakische Republik, Litauen, Lettland, Malta) zu erweitern. Daneben wurde die Türkei in den Kreis der Beitrittskandidaten aufgenommen, so dass der Kreis der potenziellen Beitrittsländer insgesamt 13 Staaten umfasst. Die Verhandlungen sind unterschiedlich weit gediehen. Mit den sechs erstgenannten Beitrittskandidaten sind Bestandsaufnahme und Rechtsabgleich ("Screening") abgeschlossen. Der Prozess der Anpassung des Verkehrsrechts in diesen Ländern an das Gemeinschaftsrecht ist schon relativ weit fortgeschritten. Mit diesen Ländern werden daher derzeit in erster Linie Übergangsregelungen und -fristen erörtert. Die Verhandlungsschritte mit den sechs letztgenannten mittel- und osteuropäischen Ländern (MOE-Staaten)<sup>1</sup> folgen mit einem deutlichen Zeitversatz.

Grundsätzlich wird in den Beitrittsverhandlungen vorausgesetzt, dass der gemeinschaftliche Besitzstand ("acquis communautaire") zum Zeitpunkt des Beitritts von den hinzutretenden Ländern übernommen wird. Dies gilt z.B. für Sicherheits- und Umweltschutzbestimmungen. Aufgrund starker Unterschiede in der wirtschaftlichen Entwicklung und bei der Organisation der Verkehrssektoren sind jedoch einige Beitrittsländer stark an Übergangsregelungen interessiert.

Die Bundesrepublik Deutschland ist durch diese Entwicklung besonders berührt. Auf der einen Seite sind die Staaten Mittel- und Osteuropas wichtige Handelspartner für Deutschland

---

Gutachten für den Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, März 2001.

Dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen gehören an: Prof. Dr. Gerd Aberle, Gießen, Prof. Dr. Herbert Baum, Köln, Prof. Dr. Klaus J. Beckmann, Aachen, Prof. Dr. Karl-Heinz Breitzmann, Rostock, Prof. Dr. Werner Brilon, Bochum (Vorsitzender), Prof. Dr. Horst Brunner, Dresden, Prof. Dr. Hans-Jürgen Ewers, Berlin, Prof. Dr. Manfred Fricke, Berlin, Prof. Dr. Ingrid Göpfert, Marburg, Prof. Dr. Gerhard Heimerl, Stuttgart, Prof. Dr. Gösta B. Ihde, Mannheim, Prof. Dr. Peter Kirchhoff, München, Prof. Dr. Günter Knieps, Freiburg, Prof. Dr. Werner Rothengatter, Karlsruhe, Prof. Dr. Jürgen Siegmann, Berlin.

<sup>1</sup> MOE (engl. CEEC): Staaten Mittel- und Osteuropas.

und gewinnen als kostengünstige Produktionsstandorte sowie als Absatzregionen für deutsche Produkte immer mehr an Gewicht. So betrug das Volumen des deutschen Außenhandels mit den potenziellen Beitrittsländern 1998 rund 140 Mrd. DM.

Für die wirtschaftliche Verflechtung mit den Ländern Mittel- und Osteuropas ist ein leistungsfähiges Verkehrssystem die Voraussetzung. Daher sollte der Aufbau der Infrastrukturen in diesen Ländern grenzüberschreitend koordiniert und auf den wichtigen transeuropäischen Achsen auch mit EU-Hilfe gefördert werden.

Auf der anderen Seite gilt es, die negativen Folgen der Beitrittsvorbereitung und des Beitritts auf den Verkehrsmärkten durch noch bestehende Disparitäten möglichst gering zu halten. Dabei ist zu sehen, dass diese Disparitäten nicht zwingend mit dem *acquis communautaire* beseitigt werden, sondern dass gerade der Übergang zum Gemeinschaftsrecht auch Umbrüche in der Verkehrslandschaft bewirken kann, die Sicherheits- und Umweltzielen entgegen laufen. Dies wird sich insbesondere in der Bundesrepublik Deutschland als „dem“ Transitland zwischen West- und Osteuropa und als attraktivstem Raum für den Kabotageverkehr auswirken.

## 1.2 Gegenstand der Stellungnahme

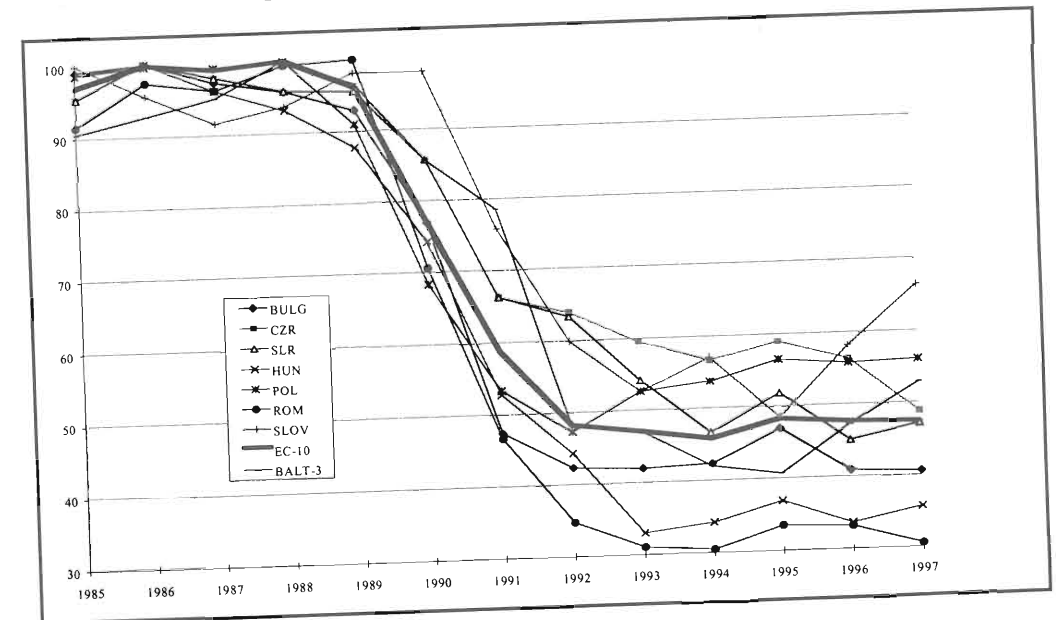
Der Beirat nimmt Bedeutung und Aktualität dieses Problemfeldes zum Anlass, die verkehrlichen Konsequenzen der Beitrittsvorbereitungen und der von der Mitte dieses Jahrzehnts an zu erwartenden Beitritte zu analysieren. Dabei beschränkt sich die Behandlung auf die geographischen Nachbarn, schließt also Zypern, Malta oder die Türkei nicht ein. Die Verkehrsentwicklung in den benachbarten Beitrittsländern enthält Anzeichen für mögliche Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr. Vor diesem Hintergrund behandelt der Beirat Aufgaben im Bereich der Verkehrsinfrastruktur, der Sicherung der Interoperabilität, der Organisation und der Verkehrsmarktregelungen. Da die höchste Wachstumsdynamik beim Straßen- und Luftverkehr liegt und daraus Probleme für eine nachhaltige Entwicklung erwachsen, werden die Erfordernisse und Möglichkeiten zu einer Stärkung des Schienenverkehrs hervorgehoben. Die Binnenschifffahrt wäre gleichfalls für die Förderung eines nachhaltigen Güterverkehrs geeignet, spielt aber im grenzüberschreitenden Verkehr mit den Beitrittsländern eine weniger bedeutende Rolle, so dass auf sie nicht eingegangen wird. In weiterer Folge werden Umsetzungsschritte in die praktische Politik diskutiert, wobei die Frage der Übergangsregelungen besonders wichtig ist. Abschließend formuliert der Beirat Empfehlungen für die Fortführung der Beitrittsvorbereitungen.

## 2. Verkehrsentwicklung und Probleme im Verkehr mit den Beitrittsländern

### 2.1 Entwicklung des Straßen- und Eisenbahnverkehrs in den Beitrittsländern

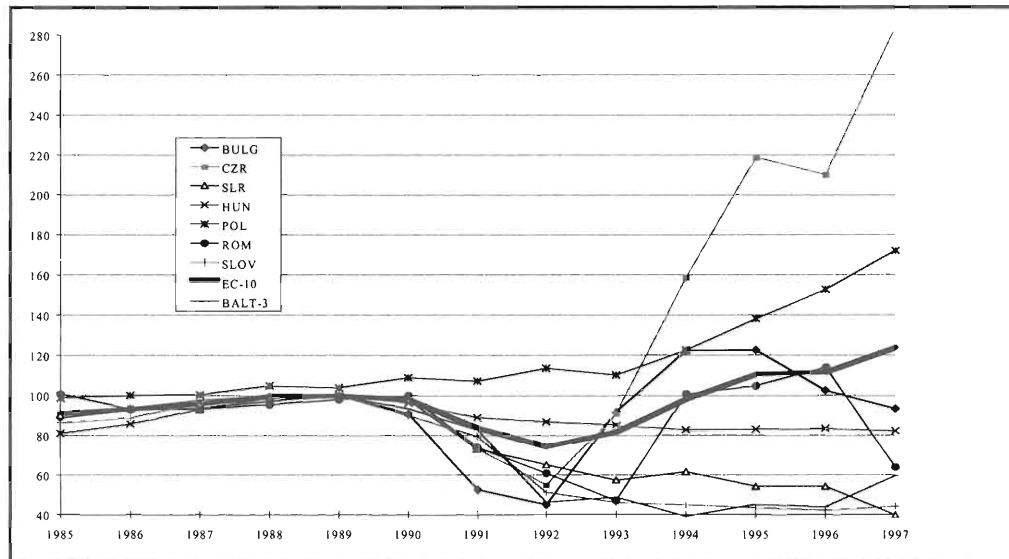
Nach der politischen Wende in Mittel- und Osteuropa haben sich die dortigen Verkehrsmärkte zunächst aufgrund der wirtschaftlichen Abwärtsbewegung überwiegend nach unten entwickelt. Allein der Pkw-Verkehr zeigte sofort Auftriebstendenzen, die sich mit der wirtschaftlichen Erholung überproportional fortsetzten. Im Güterverkehr auf der Straße ist erst seit Mitte der neunziger Jahre eine deutliche Steigerung zu beobachten. Der Bahnverkehr ist unter den neuen politischen und wirtschaftlichen Regimes drastisch zurückgegangen, im Personenverkehr etwa um die Hälfte, im Güterverkehr noch darüber. Dies ist im Güterverkehr auch auf die Umstrukturierung der Produktionssektoren und die damit verbundenen Rückgänge bei eisenbahnaffinen Massengütern zurückzuführen. Die Abbildungen 2.1 und 2.2 unterstreichen die unterschiedlichen Zeitverläufe der Güterverkehrsentwicklungen beim Eisenbahn- und Straßenverkehr für zehn ausgewählte MOE-Länder.

Abbildung 2.1: Entwicklung des Bahngüterverkehrs in MOE-Ländern (Indexwerte, bezogen auf tkm; CEMT, 1999)<sup>2</sup>



<sup>2</sup> CEMT. Conférence Européenne des Ministres de Transport.  
BULG: Bulgarien; CZR: Tschechische Republik; SLR: Slowakische Republik; HUN: Ungarn; POL: Polen;  
ROM: Rumänien; SLOV: Slowenien; EC-10: Durchschnitt über 10 MOE-Länder; BALT3: Durchschnitt über  
die baltischen Länder.

**Abbildung 2.2: Entwicklung des Straßengüterverkehrs in MOE-Ländern (Indexwerte, bezogen auf tkm; CEMT, 1999).**



Aufgrund der leichten Erholung des Bahngüterverkehrs von 1993 bis 1997 (Abbildung 2.1) wurde bis vor kurzer Zeit die Hypothese vertreten, dass die Talfahrt der Bahnen in den MOE-Ländern beendet sei und mit steigendem Bruttosozialprodukt in ein Wachstum übergehen könne. Die neuesten Statistiken stützen eine solche Erwartung nicht (Tabelle 2.1). Die Güterverkehrsleistungen der meisten Bahngesellschaften tendieren in die negative Richtung, und die Vermutung eines sozialprodukt-induzierten Aufschwungs ist nicht zu belegen.

**Tabelle 2.1: Veränderungsrate für den Bahngüterverkehr in einigen MOE-Ländern nach 1997, bezogen auf tkm (CEMT, 2000)**

Land	Veränderungsrate Bahngüterverkehr 1998/1997 (%)	Veränderungsrate Bahngüterverkehr 1999/1998 (%)
Tschechische Republik	-10,7	-10,9
Slowakische Republik	-5,0	-16,1
Ungarn	-0,01	-5,1
Polen	-10,0	-9,6
Durchschnitt MOE-Länder	-9,2	-9,6

Geht man von einer günstigen Wirtschaftsentwicklung in den MOE-Ländern in den kommenden 15 Jahren aus und unterstellt, dass die Länder in der Lage sind, ihre Verkehrsnetze entsprechend des Bedarfes auszubauen, so wird es entsprechend neuer Prognosen für die EU-Kommission sogar zu einer weiteren kräftigen Verschiebung der Güterverkehrsentwicklung in Richtung auf den Straßenverkehr kommen. Der Straßengüterverkehr wird im Durchschnitt bis 2015 um etwa 90% gegenüber 1995 ansteigen, in den Ländern mit günstiger Wirtschaftsentwicklung noch erheblich darüber. Der Bahnverkehr fällt dagegen im Binnenverkehr um rund 26% zurück. Nur im grenzüberschreitenden Güterverkehr können die Bahnen deutlich zulegen (rund 40% Zuwachs, ausgehend von einem niedrigen Niveau), allerdings das Wachstum des Straßengüterverkehrs nicht erreichen.

Auch im Personenverkehr ist das Wachstum auf der Straße mit Abstand höher als auf der Schiene, die in einigen Ländern sogar absolut an Aufkommen verlieren kann. Im Flächenverkehr wird unter Trendbedingungen ein Rückgang des Schienenverkehrs unausweichlich sein. Nur in Korridoren zwischen Ballungsräumen und im internationalen Personenverkehr über lange Distanzen sind aus heutiger Sicht Wachstumschancen für die Schiene gegeben.

Für den grenzüberschreitenden Personenverkehr zeigen die Prognosezahlen, dass im Verkehr zwischen Deutschland und den Nachbarländern wie Tschechien und Polen deutliche Steigerungen, in Einzelfällen sogar Verdoppelungen, im Bahn-Personenverkehr erwartet werden können. Diese liegen jedoch weit unter den Steigerungsraten des grenzüberschreitenden Pkw-Verkehrs. Hier liegt das erwartete Wachstum zwischen 1995 und 2015 bei bis zu 300%. Am stärksten wird der internationale Luftverkehr mit den Beitrittsländern zunehmen, der ein Wachstum im Zeitraum 1995 bis 2015 länderbezogen zwischen 400 und 600% erwarten lässt.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass sich die Strukturen im Verkehrssektor unter Trendbedingungen an diejenigen in Westeuropa angleichen werden. Ist dies unter dem Aspekt einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung politisch nicht erwünscht, so sind Maßnahmen zur Verbesserung der Attraktivität von Bahn und Schiff erforderlich, die sich nicht allein auf die Beitrittsländer beschränken können. Der Beirat ist der Auffassung, dass die sich abzeichnenden Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr mit den Beitrittsländern durch eine Übernahme des gemeinschaftlichen Rechtsrahmens allein nicht gelöst werden und sich hinsichtlich der Entwicklung umweltverträglicherer Verkehrsmittel sogar eher verstärken können.

## 2.2 Probleme im grenzüberschreitenden Straßenverkehr mit den Beitrittsländern

Der Umfang der gegenwärtigen und künftigen Verkehrsprobleme zeigt sich vor allem beim Straßengüterverkehr. In der derzeitigen Wettbewerbssituation zwischen Straßengüterverkehrsbetrieben aus MOE- und GUS-Staaten sowie den EU-Ländern werden die Transportpreise von den osteuropäischen Anbietern um rd. 30% unterboten. Dies hat zu einem starken Marktanteilsverlust insbesondere deutscher Straßengüterverkehrsunternehmen ge-

führt: rund drei Viertel aller Straßengüterverkehrstransporte zwischen den EU- und den MOE-/GUS-Staaten werden von osteuropäischen Frachtführern abgewickelt.

Eine spezielle Bedeutung besitzen die Aufteilung und die Nutzung des CEMT-Kontingents. Dieses Kontingent erlaubt Transporte nicht nur zwischen den MOE-/GUS-Staaten und den EU-Ländern, sondern auch Verkehre zwischen den EU-Staaten ohne Durchfahrt durch das Heimatland. Für 18 CEMT-Mitgliedsstaaten standen 1999 ca. 14.700 Genehmigungen für unbeschränkte Nutzungen in den CEMT-Ländern zur Verfügung. Die Zahl hat sich seit Januar 1999 durch die Möglichkeit, das Basiskontingent (ca 5.700 Genehmigungen) in sog. grüne bzw. supergrüne Genehmigungen (bei Einhaltung der EURO I bzw. EURO II-Norm) im Verhältnis 1 : 2 bzw. 1 : 4 umzuwandeln, fast verdreifacht. Den MOE- und GUS-Staaten stehen derzeit über 7.500 Genehmigungen mehr als 50 % des gesamten CEMT-Kontingents zur Verfügung. Die MOE- und GUS-Staaten liegen beim Einsatz umweltfreundlicher Fahrzeuge über dem Durchschnitt aller CEMT-Mitgliedsstaaten. Verglichen mit ihrem Anteil am Außenhandel mit den EU-Staaten haben zahlreiche MOE- und GUS-Länder einen weitaus höheren Anteil an CEMT-Genehmigungen; dies gilt insbesondere für Bulgarien, Rumänien, Estland, Lettland und Litauen als Beitrittsländer, für Kroatien, Bosnien und Makedonien wie auch Albanien als sonstige MOE-Staaten sowie für die Ukraine, Weißrussland, Moldau und Georgien als GUS-Staaten, während Polen, Tschechien und Ungarn sowie Russland unterproportionale Anteile an den CEMT-Genehmigungen besitzen. Der deutsche Frachtführeranteil an Transporten im Verkehr mit den MOE- und GUS-Staaten sinkt ständig und liegt gegenwärtig bei 13,3 %.

Die schwierige wirtschaftliche Situation in vielen MOE- und GUS-Staaten und die damit verbundene geringe Nachfrage nach inländischen Transportleistungen haben dazu geführt, dass ein sehr hoher Anteil der CEMT-Genehmigungen für Transporte in und zwischen den EU-Staaten benutzt wird. Dies hat zu einem erheblichen Angebotsdruck geführt. Weiterhin hat das Bundesamt für Güterverkehr (BAG) festgestellt, dass nichtlegale Transporte dadurch stattfinden, dass die Fahrer bei den Binnentransporten in der EU über keine Arbeitserlaubnis verfügen (unzulässige Nutzung von Touristenvisa) und – bei Vorliegen solcher Erlaubnisse – eine sehr unterschiedliche Erteilungspraxis in den EU-Staaten gegeben ist. Das Fehlen einer Arbeitserlaubnis wird mit einem Bußgeld von 90,00 DM geahndet, das wegen seiner geringen Höhe nicht abschreckend wirkt. Die rechtlich mögliche Stilllegung des Fahrzeugs, bis ein Fahrer mit Arbeitserlaubnis verfügbar ist, wird aus überwiegend außenpolitischen Gründen nicht durchgeführt, da wegen des dann potenziell auftretenden Störfalls in der Logistikkette mit Kritik und Reaktionen ausländischer Behörden gerechnet wird. Außerdem werden zunehmend gefälschte CEMT-Genehmigungen entdeckt. Das BAG sieht hier ausdrücklich politischen Handlungsbedarf, insbesondere fordert es eine EU-einheitliche Fahrerlizenz mit festgeschriebenen Anforderungen.

Neben den CEMT-Genehmigungen werden jährlich mehrere hunderttausend Einzelfahrtgenehmigungen für bilaterale Transporte durch die EU-Mitgliedsstaaten erteilt. Auch

hier wird eine zunehmend missbräuchliche Nutzung vermutet (unerlaubte Kabotagefahrten, fehlende Arbeitserlaubnisse). Das BAG bereitet hierüber eine spezielle Untersuchung vor.

Die Beanstandungsquote bei osteuropäischen Fahrzeugen wegen technischer Mängel und Verstöße gegen Verkehrsvorschriften betrug 1999 18 %; bei deutschen Fahrzeugen waren es sogar 24 % aller kontrollierten Lkw. Dies zeigt, dass im Straßengüterverkehr bedenklich häufig gegen bestehende Vorschriften verstoßen wird, dabei Fahrzeuge aus den MOE-Staaten aber nicht - wie oft vermutet - überdurchschnittlich beteiligt sind.

### 3. Aufgaben

Vor dem Hintergrund des unter Trendbedingungen zu erwartenden Verkehrswachstums, der bereits heute registrierten Marktschwäche der Eisenbahnen und der Probleme des aggressiven Wettbewerbs auf der Straße mit seinen negativen Randerscheinungen ist die Frage zu stellen, in welchem Maße die Verkehrspolitik die Prozesse beeinflussen kann und soll. Dabei wird unterstellt, dass in den EU- und den Beitrittsländern ein gemeinsames Verständnis über die anzustrebenden Nachhaltigkeitsziele erreicht wird. Unter dieser Vorgabe werden im Folgenden staatliche Handlungsmöglichkeiten untersucht, um den Verkehr mit und in den Beitrittsländern effizient, sicher und umweltverträglich zu gestalten. Dies betrifft die Bereiche

- Verkehrsinfrastrukturausbau,
- Verbesserung der Interoperabilität,
- Anpassung der Organisationsstrukturen und
- Gestaltung der Verkehrsmarktregelungen.

#### 3.1 Ausbauerfordernisse der Verkehrsinfrastruktur in den MOE-Ländern und Finanzierungsmöglichkeiten

Die pan-europäischen Verkehrskonferenzen von 1994 in Kreta und 1997 in Helsinki haben insgesamt zehn Verkehrskorridore zwischen West-, Mittel- und Osteuropa zur Fortführung der transeuropäischen Verkehrsnetze der Europäischen Union festgelegt. Als Ergebnis des ersten strukturierten Dialogs zwischen dem Verkehrsministerrat der EU und den Verkehrsministern der Beitrittsländer wurde 1995 eine gemeinsame Initiative zur Feststellung des Verkehrsinfrastrukturbedarfs gestartet, die unter dem Namen „Transport Infrastructure Needs Assessment“ (TINA) bekannt ist. Das TINA-Verkehrsinfrastrukturnetz enthält die im Jahre 1997 festgelegten zehn Helsinki-Korridore. Es besteht aus einem Basis-Netz (Backbone-Network) und ergänzenden Netzteilen, die für die Funktionsfähigkeit des Basisnetzes wesentlich sind. Die erweiterten TINA-Netze umfassen die folgenden Elemente und Investitionsvolumina für den Ausbau auf einen modernen Standard:

**Tabelle 3.1: TINA-Infrastrukturnetze und Investitionsvolumina**

Infrastrukturmaßnahme	Mrd. EURO
18.683 km Straße	44,3
20.924 km Schienenwege	37,1
4.052 km Binnenwasserstraßen	1,5
40 Flughäfen	4,4
20 Seehäfen	2,9
58 Binnenhäfen	0,3
86 Terminals	1,0
<b>Summe</b>	<b>91,5</b>

Für die Realisierung des Basisnetzwerkes im Zeitraum von 1998 bis 2015 sind insgesamt rund 92 Mrd. EURO notwendig (Tabelle 3.1), um diese international besonders wichtigen Netzteile in einen leistungsfähigen Zustand zu bringen. Dies setzt voraus, dass die TINA-Länder jährlich etwa 1,5 % ihres Sozialprodukts für den Ausbau ihrer Fernverkehrswege investieren. Im Vergleich mit der heutigen Situation in den EU-Ländern, in denen im Durchschnitt weniger als 1 % des Bruttozialprodukts in die Verkehrswege investiert werden, ist dies eine hohe Erwartung. Allerdings sind in einigen Ländern Westeuropas in den fünfziger und sechziger Jahren ähnlich hohe Investitionsbeträge für den Verkehr erreicht worden, so dass die Marke von 1,5 % nicht absolut unrealistisch erscheint.

Die Hilfen, welche europäische Institutionen leisten, sind angesichts der hohen Investitionsanforderungen wichtige Beiträge für den Start größerer Projekte. Von 1990 bis 1998 wurden z.B. aus dem PHARE-Programm Zuschüsse für Verkehrsinfrastrukturvorhaben in Höhe von 3,5 Mrd. DM für die MOE-Länder aufgebracht. Internationale Finanzierungsinstitutionen wie die Europäische Investitionsbank haben den mittel- und osteuropäischen Staaten seit 1990 ca. 7 Mrd. DM an Darlehen für Verkehrswegeinvestitionen gewährt. Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft wurde der ISPA-Fonds als strukturpolitisches Instrument (vergleichbar mit dem Kohäsions-Fonds) eingerichtet, der jährlich mit 2 Mrd. DM gespeist wird<sup>3</sup>. Auch die Weltbank und die EBRD beteiligen sich mit Kreditierungen. Dennoch bleibt die Hauptaufgabe bei den betroffenen Ländern, die den allergrößten Teil der umfangreichen Investitionen aus eigener Kraft schaffen müssen.

Die Finanzierung großer Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gelingt am leichtesten bei Flughäfen und Autobahnen. Hier lassen sich privat-öffentliche Partnerschaften (PPP) realisieren, bei denen private Konsortien unter Bankenbeteiligung einen großen Teil der Vorfinanzierung übernehmen und sich aus Benutzerentgelten refinanzieren. Beispiele sind die Flughafenprojekte Warschau und Budapest oder die Autobahnprojekte in Ungarn und Polen. Eisenbahn- und Schifffahrtsprojekte sind dagegen für private Investoren weit weniger attraktiv, weil sich

<sup>3</sup> ISPA steht für Financial Instrument for Structural Policy Assistance for Accession.

Umwelt- und Raumordnungsgesichtspunkte oder langfristige geopolitische Entwicklungsaspekte nicht in kalkulierbaren privatwirtschaftlichen Renditen niederschlagen. Insofern ist der Ausbau dieser Verkehrsmittel primär aus Staatsmitteln zu finanzieren. Faktisch bedeutet dies aber aufgrund der Haushaltssituationen der MOE-Staaten, dass diese Investitionen zeitlich zurückgestellt werden, während Autobahnen und Flughäfen prioritär ausgebaut werden. Dies bedeutet eine Verstärkung der Verlagerungseffekte zum Luft- und Straßenverkehr.

Eine im Sinne der Nachhaltigkeitsforderung erwünschte höhere Priorität von Verkehrsinvestitionen bei Bahn und Schiff ließe sich dadurch herstellen, dass die öffentlich bestimmten Kreditierungen durch die EIB<sup>4</sup>, den ISPA-Fonds und auf deutscher Seite durch die KfW<sup>5</sup> verstärkt werden. Vor allem kann das unterentwickelte Instrument des ISPA-Fonds weiter ausgebaut werden. So ist festzustellen, dass der Kohäsionsfonds in einem Land seine Aufgabe voll erfüllt hat (Irland) und in anderen Ländern schrittweise zurückgeführt werden kann (Portugal, Spanien, Griechenland). Da die Kohäsionsmittel vorrangig für die regionale Verkehrserschließung verwendet wurden, sollte hierfür künftig der gut ausgestattete EFRE-Fonds bereitstehen.<sup>6</sup> Die frei werdenden Kohäsionsmittel ließen sich zu einer kräftigen Aufstockung des ISPA-Fonds verwenden, um dadurch den Ausbau von umweltverträglicheren Verkehrsmitteln zwischen West und Ost wirksam zu fördern. Da das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in den EU-Ministerräten für Verkehr wie auch für Raumordnung vertreten ist, empfiehlt der Beirat, in beiden Gremien auf ein fonds-basiertes Finanzförderkonzept für Verkehrsinvestitionen für Bahn und Schiff in den MOE-Ländern hinzuwirken.

Neben einem Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen kann auch der verstärkte Einsatz von Telematik dazu beitragen, die mit dem Verkehrswachstum in den MOE-Ländern verbundenen Kapazitätsprobleme zu mildern. Im Straßenverkehr können Telematik-Systeme einen Kapazitätseffekt von bis zu 10-15 % in Engpaßbereichen bewirken, im Schienenverkehr dürfte das Potential noch höher sein. Die wesentlichen Möglichkeiten für Kapazitätserhöhungen durch Einsatz von Telematik-Systemen sind:

#### Straßenverkehr

- Homogenisierung des Verkehrsflusses durch von der Verkehrsbelastung abhängige Geschwindigkeitsbeschränkungen für den Gesamtverkehr und verkehrsabhängige Überholverbote für den Schwerverkehr,
- Verringerung von unfallbedingten Störungen durch den Einsatz von Fahrerassistenzsystemen,

<sup>4</sup> EIB: European Investment Bank.

<sup>5</sup> KfW: Kreditanstalt für Wiederaufbau.

<sup>6</sup> EFRE steht für European Fund for Regional Economic Development.

- Steuerung der Verkehrsströme im Netz durch Rundfunkinformationssysteme und fahrerseitige Navigationssysteme auf der Grundlage von satelliten- und funkgestützten Steuerungstechniken (Galileo).

### Schieneverkehr

- Ausbau der Reisenden-Informationssysteme und der Wagenverfolgung im Güterverkehr mit grenzüberschreitendem Service und europaweit kompatiblen Standards,
- Schrittweise Einführung des "Fahrens auf elektrische Sicht" nicht nur auf Hochgeschwindigkeitsstrecken, sondern auf allen Hauptstrecken durch ein aufwärtskompatibles, modulares europäisches Betriebssystem. Langfristig kann damit – wenn *alle* Fahrzeuge entsprechend ausgerüstet sind – das bisherige Sicherungssystem mit ortsfesten Signalen ersetzt werden,
- Harmonisierung der Geschwindigkeit der Züge auf Engpassstrecken, Entmischung schneller und langsamer Züge in Korridoren sowie entsprechende Steuerung der Verkehrsströme im Netz. Lang laufende Güterzüge können bei Vorliegen von Engpässen über Alternativrouten geführt werden.

Wesentlich ist, dass möglichst bald Einigung über technische und organisatorische Standards erzielt und die Systeme im Zuge des Ausbaus der TINA-Netze und im grenzüberschreitenden Bereich eingesetzt werden.

### 3.2 Verbesserung der Interoperabilität

Das Thema der Interoperabilität nimmt in der politischen Diskussion um das Zusammenwachsen des europäischen Verkehrsmarktes einen breiten Raum ein, denn Mängel in der Kooperationsfähigkeit und Vernetzbarkeit der einzelnen Teilverkehrssysteme bestehen in vielfältiger Weise im nationalen und internationalen Bereich, sowohl intermodal wie intramodal.

Innerhalb der EU ist bei den Verkehrsträgern Straße, Luftverkehr und Binnenschifffahrt mit der Aufhebung beschränkender Reglementierungen und der Schaffung von einheitlichen Fahrzeugstandards ein weitgehend freier Marktzugang bereits erreicht. Mängel in der Interoperabilität sind hier vor allem noch im Bereich der fiskalischen und arbeitsrechtlichen Harmonisierung und in der Regelung der Wegeabgaben sowie der Umweltstandards festzustellen. Für den Verkehr mit den MOE-Staaten ist davon auszugehen, dass entsprechende Regelungen im fahrer-, sicherheits- und umwelttechnischen Bereich den EU-Standards angepasst werden, so dass hier keine grundsätzlich anderen Divergenzen zu erwarten sind als zwischen den heutigen Mitgliedsstaaten der EU.

Bei der Straßeninfrastruktur sind gravierende quantitative und qualitative Mängel festzustellen, die - neben außerordentlich hohem Mittelbedarf zu ihrer Beseitigung - auf absehbare Zeit auch die Interoperabilität einschränken. Beispielsweise lassen zu gering dimensionierte Straßenbefestigungen hohe Achslasten auf weiten Teilen des Straßennetzes nicht zu, ohne dass weitere Straßenschäden mit hohen Folgekosten auftreten.

Europas Eisenbahnen haben zwar bereits im 19. Jahrhundert beim Zusammenwachsen ihrer Netze an den Staatsgrenzen den Bedarf der Standardisierung infrastruktureller und fahrer-technischer Komponenten erkannt, doch stellte sich damals nur die Frage des Übergangs von Personen- und Güterwaggons, nicht jedoch von Triebfahrzeugen. So entstanden - abgesehen von der wenigstens in Mitteleuropa einschließlich der MOE-Staaten einheitlichen Spurweite und Mindeststandards im Lichtraumprofil - unterschiedliche nationale Entwicklungen, die zu vielfältigen gravierenden Inkompatibilitäten führten. Unterschiedliche Strom-, Signal-, Sicherungs- und Betriebsleitsysteme, fahrer-technische Hemmnisse, nicht kompatible Produktionsformen und Marktstrategien sowie Behinderungen betrieblicher und organisatorischer Art bei der Durchführung der Zugfahrten (wie Personal- und Wageneinsatz, zeitraubende fahrer-technische Untersuchungen, mangelnde grenzüberschreitende Transportverfolgung und Informationsdefizite) schränken die Leistungs- und Wettbewerbsfähigkeit der Bahnen in erheblichem Maße ein.

Als besonders auffallend sei hier beispielhaft die Inkompatibilität der verschiedenen Signal- und Sicherungssysteme und der Betriebsleittechnik bei den Bahnen genannt. Gravierend ist dieser Umstand deshalb, weil die verschiedenen Signaltechniken - selbst bei kompatiblen Stromsystemen - einen durchgängigen und flexiblen Triebfahrzeugeinsatz verhindern oder eben mehrere diesbezügliche Systemkomponenten auf den betroffenen Fahrzeugen erfordern. Abgesehen von den über Jahrzehnte gewachsenen - mindestens 12 unterschiedlichen - nationalen Sicherungssystemen wurden selbst in jüngster Zeit für die neuen Hochgeschwindigkeitsstrecken neue Sicherungs- und Leitsysteme eingeführt, die untereinander nicht kompatibel sind. Die derzeitigen Ansätze für ein „aufwärtskompatibles, modulares“ europäisches Betriebssystem ETCS (European Train Control System) sollen künftig verschiedene Systemkomponenten zu einem gemeinsamen Sicherungssystem vereinigen, das auch den Einsatz herkömmlich ausgerüsteter Fahrzeuge im jeweiligen Netz noch zulässt.

Vor diesem Hintergrund ist für die MOE-Staaten (mit Ausnahme der baltischen Länder mit ihrer russischen Breitspur) zum einen festzustellen, dass die Probleme der Interoperabilitäten prinzipiell nicht anders sind als innerhalb der heutigen EU, denn diese Bahnen sind als Mitglieder der UIC seit jeher an den technisch-betrieblichen Entwicklungen und Empfehlungen beteiligt. Zum anderen ist allerdings auch festzustellen, dass Anlagen und Fahrzeuge generell technisch veraltet sind und darüber hinaus erhebliche Instandhaltungs- und Erneuerungsrückstände haben - vergleichbar mit der Situation der Deutschen Reichsbahn gegen Ende der DDR. Für die Infrastruktur und deren transeuropäische Integration zur Herstellung interoperabler Netze besteht daher ein sehr großer Investitionsbedarf.

Für die Interoperabilität zwischen den Verkehrsträgern ist der Ausbau von leistungsfähigen Schnittstellen zwischen Straße, Bahn, Luftverkehr und Wasserstraße sowohl für den nationalen als auch besonders für den internationalen Verkehr unter Nutzung der technischen Innovationen (einschließlich der Informations- und Kommunikationstechnik) sowie der betrieblich-organisatorischen Möglichkeiten von entscheidender Bedeutung. Wenn von verkehrsträgerübergreifender Zusammenarbeit gesprochen wird, steht zunächst der Güterverkehr im Vordergrund. Die Schaffung von Schnittstellen zwischen den Verkehrssystemen soll sowohl aus ökonomischen als auch aus ökologischen Gründen einem arbeitsteiligen Verkehrsmarkt dienen. Die Schnittstellen müssen in ihrer verkehrlichen und geographischen Bedeutung aber so ausgerichtet sein, dass sie nicht die bisherigen Ungleichheiten zwischen den Verkehrsträgern zusätzlich unterstützen. Die richtige Standortwahl von Umschlagplätzen bedarf im großräumigen Netz ebenso wie in der kleinräumigen Situation jeweils der sorgfältigen Prüfung. Ziel muss es sein, diese Verknüpfungspunkte dort anzulegen, wo sowohl auf der Straße als auch auf der Schiene - und an Wasserstraßen möglichst für alle drei Verkehrsträger - ein guter und schneller Netzzugang erreicht werden kann.

Insbesondere die europaweit vielfältigen Überlegungen zu organisatorisch und technologisch neuen Wegen - von Bedienungsstrategien bis zu Fahrzeug-/Gefäßkonzepten und Umschlagtechniken mit „High-Tech“ - sollen stärker gebündelt werden, um rasch zu kompatiblen Lösungen zu gelangen. Denn eine gemeinsame Konzeption, wenigstens in den mitteleuropäischen Ländern, ist dringend geboten.

### 3.3 Organisationsreformen

Die Reform der Organisationen im Verkehrssektor hat sich in den Beitrittsländern zunächst auf den Straßengüterverkehr konzentriert. Die bis zur politischen Wende bestehenden Staatsunternehmen wurden privatisiert, die Gründung neuer Unternehmen wurde zugelassen. Damit ist in diesem Bereich bereits eine leistungsfähige Wettbewerbslandschaft entstanden, in der sich zunehmend auch westeuropäische Unternehmen engagieren. Trotz der teilweise sehr schlechten Infrastrukturverhältnisse entwickelt sich der Straßengüterverkehr in den Staaten, die den Übergang zur Marktwirtschaft schnell bewältigen (z.B. Polen) außerordentlich kräftig und hat sich vom wirtschaftlichen Tiefpunkt 1992 bis 1998 im Durchschnitt der Beitrittsländer fast verdoppelt. Angesichts der sich abzeichnenden Überlastung der Straßennetze ist zu fragen, inwieweit die Bahnen in der Lage sein werden, wenigstens Teile des erwarteten Verkehrszuwachses aufzunehmen.

Die traditionellen Märkte für die Bahnen aus den Rohstoff- und Schwergüterbereichen brechen weg, und der massengutintensive Austausch von Gütern über große Entfernungen im früheren COMECON ist stark abgefallen. Im Austausch mit den Westländern sind zunehmend Industrie- und Konsumgüter mit individuellen Logistikanprüchen zu transportieren, die sich räumlich dispers verteilen. Die konsequente Durchführung von Bahnreformen auf Grundlage der EU-Richtlinie 440/91 ist eine unabdingbare Voraussetzung dafür, dass die Bahnen künftig an diesem sich weiter umstrukturierenden und rasch wachsenden Verkehrs-

markt mehr als heute partizipieren können. Im Güterverkehr wird vor allem der grenzüberschreitende Transport überdurchschnittlich wachsen. Hier konnten die Bahnen mit ihren traditionell national abgegrenzten Unternehmensorganisationen nicht konkurrieren. Somit sind rasche Reformanstrengungen für die Bahnen der Beitrittsländer erforderlich, die eine Trennung von Netz- und Verkehrsgesellschaften einschließen, um den Wettbewerb im Schienennetz zu fördern und somit die Bildung von international operierenden Bahngesellschaften in ergiebigen Geschäftsfeldern zu ermöglichen. Die Rückschläge, die in den Nachbarländern Polen, Tschechien und Ungarn bei den Bahnreformen zu verzeichnen sind, geben Anlaß zur Besorgnis, dass die Gemeinschaftsregelung des freien Zutritts zu den Schienennetzen in den Beitrittsländern mit Hilfe von Übergangsvereinbarungen in die Zukunft verschoben wird.

Der Umgang mit diesen Problemen der Beitrittsländer wäre leichter, wenn die westeuropäischen Bahnorganisationen Erfolgsmodelle bei ihren Reformversuchen vorweisen könnten. Dies ist aber nicht der Fall. Die Deregulierung in Großbritannien geht mit der Trennung von Netz- und Verkehrsgesellschaften und deren Kommerzialisierung am weitesten, hat aber starke Defizite bei der Koordinierung und Integration der Bahnangebote. Die deutsche Reform ist nach der zweiten Stufe stehen geblieben und der Vorstand der DB AG arbeitet wieder in Richtung auf eine starke Integration von Netz und Verkehr hin.

Der Beirat sieht hierin einen Rückschritt und bekräftigt seine Empfehlung, die vertikale Integration der Bahngesellschaften aufzulösen, die Netze interoperabel zu gestalten, zu fairen Trassenpreisen zu öffnen und die Verkehrsgesellschaften zu privatisieren. Letztere können sich, entsprechend ihrer Geschäftsfelder, aus den nationalen Abgrenzungen lösen und durch Zusammenschlüsse und Allianzen mit anderen europäischen Partnern europäisch dimensionierte Komplettleistungen für die Kunden anbieten (horizontale Integration). Durch entsprechende Vertragsgestaltungen zwischen den Eisenbahninfrastrukturbetreibern und den Eisenbahnverkehrsunternehmen sind ein effizienter Betrieb (zu geringen Kosten und hoher Qualität) und die Innovationsfähigkeit des Systems Bahn sicherzustellen.

### 3.4 Verkehrsmarktregelungen und Übergangsvereinbarungen

#### 3.4.1 Angleichung des Marktordnungsrahmens

Ziel des gemeinsamen Verkehrsmarktes der EU- und MOE-Staaten ist die Schaffung eines funktionsfähigen inter- und intramodalen Wettbewerbs zwischen den Verkehrsunternehmen in Europa. Grundvoraussetzung ist ein einheitlicher ordnungsrechtlicher Rahmen, so dass keine institutionell bedingten Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Unternehmen bestehen und sich der Wettbewerb an objektiven Leistungsmerkmalen orientiert. Die Angleichung des ordnungsrechtlichen Rahmens zwischen MOE- und EU-Staaten – unter Wahrung des gemeinschaftlichen Besitzstandes – betrifft vor allem die folgenden Bereiche:

- Verkehrsspezifische Steuern, Abgaben und Gebühren, mit denen die einzelnen Unternehmen in ihrem Herkunftsland belegt sind (z. B. Mineralölsteuer, Kfz-Steuern, Straßenbenutzungsgebühren, Wegekostenabgaben),
- verkehrsspezifische direkte und indirekte Subventionen (Steuererleichterungen, Finanzhilfen),
- Sozialvorschriften (z. B. arbeitsrechtliche Vorschriften, Lenk- und Ruhezeiten) sowie deren Kontrolle und Sanktionierung etwaiger Verstöße (Fahrtschreiber, Bußgelder),
- Umwelt-, Sicherheits- und Gefahrgutvorschriften sowie deren Kontrolle und Ahndung,
- Kabotageregelungen für ausländische Straßenverkehrsunternehmen, Regelungen für Werkverkehr,
- technische Standards beim Wegebau und bei den Fahrzeugen (Interoperabilität, Maße und Gewichte der Lkw),
- spezifische Dokumentation (Fahrzeugpapiere, Ladungsdokumente) bei bestimmten Gütern und Verkehrsträgern,
- Berufszugangsregelungen, d. h. finanzielle Leistungsfähigkeit, Fachkunde und persönliche Eignung der Unternehmer,
- Regelungen für die Erteilung bzw. Aberkennung der Fahrerlaubnisse,
- Regelungen von Fahrverboten, z. B. Sonn-, Feiertags- und Nachtfahrverbote,
- Haftungsregeln für Transportunternehmen im Schadensfall.

In der Umsetzung des gemeinschaftlichen Ordnungsrahmens treffen unterschiedliche Interessen aufeinander. Daraus resultieren unterschiedliche strategische Konzepte, um den gemeinsamen Ordnungsrahmen herzustellen:

- Die Kandidatenländer dringen auf möglichst lange Übergangsfristen, die auch über das Datum des EU-Beitritts hinaus gelten sollen. Dies gilt vor allem für Polen, Ungarn und Tschechien.
- Die Europäische Kommission sowie die meisten EU-Mitgliedstaaten fordern eine vollständige Umsetzung der gemeinschaftlichen Regeln zum Zeitpunkt des EU-Beitritts. Übergangsregelungen und -fristen sollen auf möglichst wenige Ausnahmen beschränkt bleiben.

- Deutschland und auch Österreich, die als MOE-Nachbarn den stärksten Transitverkehr zu erwarten haben, sprechen sich dagegen für ein 3-Phasen-Programm der Angleichung aus. Damit soll ein schrittweiser Übergang während eines vorher festgelegten Zeitraumes erfolgen.

#### 3.4.2 Übergangsregeln versus Totalreform in einem Schritt

Grundsätzlich besteht bei der Integration der MOE-Staaten in den gemeinsamen Verkehrsmarkt der EU die Möglichkeit eines schrittweisen Überganges, der sich über einen vorher festgelegten Zeitraum erstreckt (graduelle Reformen) oder aber die Totalreform in einem Schritt. Beide Alternativen haben ihre Vor- und Nachteile.

Die Vorteile einer vollständigen Reform in einem Schritt sind vor allem:

- Das Integrationsziel würde direkt erreicht; damit verbunden wären Integrationsgewinne. Diese würden in erster Linie bei der verladenden Wirtschaft entstehen (höherer Freiheitsgrad bei der Wahl der Transportunternehmen, sinkende Transportpreise, bessere Arbeitsteilung zwischen Ost- und Westeuropa).
- Die Transaktionskosten für Politik, Administration und die Marktakteure (Transportunternehmen und Verloader) würden abnehmen, da das Reformziel klar vorgegeben ist und keine auszuhandelnden und zu kontrollierenden Ausnahmen existieren würden.
- Der Spielraum für unternehmerisches Handeln, um sich an die neuen Rahmenbedingungen anzupassen, wäre relativ groß. Dies hätte positive Konsequenzen für die Dynamik von Märkten und auf die Integrationsgewinne.

Die Nachteile einer Totalreform liegen dagegen in folgenden Aspekten:

- Die Anpassungskosten für das deutsche Transportgewerbe wären relativ hoch, z. B. durch einen wahrscheinlichen weiteren Preisverfall im Zuge eines sich verstärkenden Wettbewerbs. Dies könnte vor allem dort ein Problem sein, wo eine mittelständische Unternehmensstruktur besteht, wie z. B. im Straßengüterverkehr. Kleinere Unternehmen haben in der Regel eine geringere Eigenkapitalausstattung, d. h. Erlösminderungen führen schneller zu einer wirtschaftlichen Bedrohung der Unternehmen.
- Bei der Marktanpassung können kurzfristig Verluste von Marktanteilen deutscher Transportunternehmen durch billigere Konkurrenz aus Osteuropa (z. B. durch unterschiedliche Arbeitskosten) auftreten. Darüber hinaus können Fehlentwicklungen, beispielsweise durch Unterlaufen von bestehenden Sicherheits- und Sozialvorschriften, entstehen.



- Gegen eine Totalreform könnte sich beträchtlicher politischer Widerstand aus folgenden Gründen formieren:
  - Integrationsgewinne und -verluste fallen zeitlich auseinander. Es ist wahrscheinlich, dass die positiven Effekte einer Integration der west- und osteuropäischen Verkehrsmärkte mittel- bis langfristiger Natur sind, während die negativen Anpassungseffekte vor allem kurzfristig auftreten und damit in den Vordergrund rücken.
  - Die Verteilung der Integrationsgewinne und -verluste unter den Wettbewerbsakteuren in Ost- und Westeuropa bleibt ungewiss. Die daraus entstehende Unsicherheit verstärkt die kritische Grundeinstellung der Transportunternehmen gegenüber einer solchen Art von Reform. Sie sind im Gegenteil an einer möglichst langen Aufrechterhaltung des status quo interessiert.

Die Vorteile einer schrittweisen Integration der MOE-Länder gegenüber einer schockartigen Totalreform sind aus Sicht der deutschen Politik daher vor allem die Vermeidung kurzfristiger Fehlentwicklungen auf den Verkehrsmärkten (insbesondere im Bereich Verkehrssicherheit und Umweltschutz), die Reduktion der Anpassungskosten, insbesondere bei mittelständischen Unternehmen und die damit einhergehende höhere politische Akzeptanz einer solchen Reform.

Die Nachteile einer Reform in mehreren Phasen liegen vor allem in der zeitlichen Streckung potenzieller Integrationsgewinne sowie im Auftreten von Transaktionskosten. Problematisch an einer schrittweisen Lösung ist insbesondere, dass mit der Einräumung von Ausnahmetatbeständen und Übergangszeiträumen protektionistische Sonderrechte auf Zeit geschaffen werden, die zu wettbewerblichen Verzerrungen führen. Es muss zudem davon ausgegangen werden, dass die Beseitigung einmal geschaffener Ausnahmetatbestände für die Politik schwierig wird.

### 3.4.3 Straßengüterverkehr

In der Vergangenheit hat sich gezeigt, dass sich das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe ohne größere Probleme auf Veränderungen des ordnungspolitischen Rahmens einstellen konnte. Dies war sowohl bei der Schaffung des gemeinsamen Transportmarktes in der EU als auch bei der Marktordnungsreform in Deutschland (insbesondere Aufhebung der Kontingente und Tariffreigabe) zu beobachten. Die Erweiterung des EU-Marktes nach Osteuropa dürfte daher keine fundamentale Bedrohung für das deutsche Straßengüterverkehrsgewerbe sein, sondern sollte vielmehr als Chance aufgefasst werden. Allerdings gibt es zwei kritische Aspekte, die eine rasche Integration der MOE-Staaten aus deutscher Sicht problematisch erscheinen lassen:

- In der wettbewerblichen Ausgangslage in West- und Osteuropa haben die Unternehmen in Westeuropa wesentlich höhere Arbeitskosten. Im Jahr 1997 betragen die durchschnittlichen Arbeitskosten des Verarbeitenden Gewerbes in den MOE-Staaten (hier Polen, Ungarn, Tschechische Republik, Slowakei) nur etwa 10 % des Niveaus von Westdeutschland. Tendenziell werden die Arbeitskosten, insbesondere die Lohnkostendifferenz, durch die Integration der Märkte langfristig angeglichen werden. Der Anteil der Arbeitskosten in den MOE-Staaten ist im Vergleich zum Niveau in Westdeutschland von ca. 8 % 1994 auf 10 % in 1997 angestiegen. Auch wird die Angleichung der Arbeits- und Sozialbestimmungen zwischen Ost- und Westeuropa zu einer Konvergenz der Arbeitskosten beitragen. Der Wunsch einzelner MOE-Staaten nach Aufrechterhaltung von Kabotageregelungen im Güterverkehr ist ein Zeichen dafür, dass die oben beschriebenen Wettbewerbsvorteile der osteuropäischen Transportunternehmen nur als kurzfristig angesehen werden und dass eine Verdrängung des eigenen Gewerbes durch die leistungsstarke Konkurrenz aus Westeuropa befürchtet wird. Hinsichtlich der kurzfristigen Wettbewerbsvorteile osteuropäischer Anbieter hat die deutsche Verkehrspolitik insofern eine Steuerungsmöglichkeit, als sie über die Anzahl der gewährten Kabotagegenehmigungen den Marktanteil, für den ein solcher Wettbewerbsvorteil besteht, begrenzen kann. Kabotageregelungen, selbst während einer Übergangsphase, haben allerdings den Nachteil, dass sie einen Fremdkörper in einem marktordnungsrechtlichen Rahmen darstellen.
- Durch die Integration der MOE-Länder in den Verkehrsmarkt der EU und den damit verbundenen Wegfall administrativer Schranken (z. B. Grenzkontrollen) sowie durch die Transportpreissenkungen infolge des sich verschärfenden Wettbewerbs erhöht sich die Verkehrsnachfrage. Für Deutschland als Transitland bedeutet dies einen weiteren Anstieg der Verkehrsströme auf den Autobahnen zwischen Ost und West und damit auch einen Anstieg von Verkehrsüberlastungen, Unfällen und Umweltbeeinträchtigungen. Durch eine schrittweise Integration, insbesondere bei der Freigabe der Kabotage, könnte diese Entwicklung zeitlich gestreckt und die gewonnene Zeit genutzt werden, um durch gezielte Kapazitätserweiterungen im Straßennetz bzw. durch Umsetzung alternativer Verkehrskonzepte (z. B. Verlagerung auf die Schiene) dieser Entwicklung zumindest teilweise entgegenzuwirken.

Insgesamt spricht die Ausgangslage im Straßengüterverkehr für eine schrittweise Integration kurzer bis mittlerer Laufzeit (z. B. 5 Jahre). Wichtig ist insbesondere, dass von Seiten der Politik ein klares und für alle Beteiligten nachvollziehbares und glaubhaftes Integrationskonzept verabschiedet wird, bei dem vor allem der zeitliche Ablauf der einzelnen Phasen festgelegt ist. Die ersten Integrationsschritte sollten die Angleichung der technischen Standards (Umweltauflagen, Maße und Gewichte) und der sozialen Standards (arbeitsrechtliche Bedingungen, Lenk- und Ruhezeiten) umfassen. Die Kabotage sollte schrittweise in Abhängigkeit von Fortschritten bei der Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen freigegeben werden. In einem letzten Schritt und damit als Abschluss des Integrationsprogramms sollten die Systeme zur Berechnung der Wegekosten und deren Erhebung vereinheitlicht werden. Voraussetzung dafür ist allerdings, dass bis dahin ein einheitliches Wegekostensystem für die heuti-

gen Mitglieder der EU entwickelt wird. Danach sollten die MOE-Staaten vollständig in den EU-Verkehrsmarkt integriert sein und keine Ausnahmetatbestände mehr existieren.

### 3.4.4 Schienenverkehr

Für den Bereich des Schienenverkehrs beziehen sich die Wünsche der Beitrittskandidaten bezüglich der Übergangsregelungen vor allem auf den freien Marktzugang (Netzöffnung) und die Erhebung von Infrastrukturbenutzungsgebühren für die Eisenbahn. Insbesondere Polen und Ungarn haben zu bedenken gegeben, dass sie eine Liberalisierung des Eisenbahnmarktes mittelfristig für problematisch halten. Obwohl die Umsetzung der Richtlinie 440/91 hinsichtlich der Eisenbahnorganisationen in der EU noch nicht voll erreicht wurde und der gewünschte internationale Wettbewerb auf einem interoperablen Schienennetz nach wie vor ein nicht erfülltes Idealbild der EU-Kommission darstellt, möchten sich die Beitrittsländer absichern und die einzelstaatliche Kompetenz über das Eisenbahnwesen so lange wie möglich aufrechterhalten.

Die Integration der MOE-Staaten in ein gemeinsames europäisches Verkehrssystem sollte im Schienenverkehr den Charakter eines längerfristig angelegten (Zeithorizont etwa 10 Jahre) schrittweisen Reformprogramms haben. Hierfür sprechen folgende Gründe:

- Die Leistungsfähigkeit der Eisenbahnen in den MOE-Ländern liegt weit unter der in Westeuropa. Eine kurzfristige Integration in den EU-Markt wäre mit erheblichen Anpassungsproblemen verbunden, die sowohl die wirtschaftliche Existenz dieser Unternehmen gefährden als auch die politische Akzeptanz einer Anbindung an Westeuropa mindern würden.
- Die Vollendung eines gemeinsamen Marktes im Schienenverkehr ist in der EU nur in Grundzügen vorhanden. Der Integrationsstand der verschiedenen Bahnunternehmen und der nationalen Bahnsysteme innerhalb der EU ist, verglichen mit anderen Verkehrsträgern, am geringsten entwickelt. Die Gründe hierfür sind:
  - Die unterschiedliche Umsetzung der Richtlinie 440/91 in den Mitgliedsländern hat zu einer Fragmentierung des ordnungspolitischen Rahmens geführt und de facto einen Wettbewerb verschiedener Bahnunternehmen auf europäischer Ebene verhindert. Als besonders problematisch hat sich die unterschiedliche Behandlung Dritter beim Zugang zu den nationalen Schienennetzen erwiesen.
  - In technischer und organisatorischer Hinsicht ist ebenfalls immer noch eine Zersplitterung des europäischen Schienensystems festzustellen. Zwischen den einzelnen Ländern und Bahnunternehmen bestehen z. T. erhebliche Unterschiede in der Gestaltung des Schienennetzes, beim rollenden Material, bei der Leit- und Sicherungs-

technik sowie bei der Vermarktung der Bahnleistungen (Kundenkontakte, Preissysteme).

Für ein Reformprogramm zur Integration der MOE-Staaten bedeutet dies, dass in der ersten Phase des Integrationsplans ein Integrationsniveau im Schienenverkehr erreicht werden sollte, das zumindest dem status quo bei den heutigen EU-Staaten entspricht. Die Integrationschritte umfassen dabei drei Elemente:

- Verstärkte Einbindung der mittel- und osteuropäischen Bahnunternehmen in die gemeinsamen Organisationen und Gremien der Bahnunternehmen aus westeuropäischen Staaten. Hierdurch bekämen die mittel- und osteuropäischen Bahnunternehmen die Möglichkeit, an den Fortschritten zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Bahnsystems zu partizipieren und ihre eigenen Vorstellungen einzubringen (z. B. im Rahmen des EU-RED-Projektes). Auch sollten die osteuropäischen Eisenbahnen bei Überlegungen zur Schaffung und Organisation einer europäischen Regulierungsstelle, z. B. für die Verteilung von Schienenkapazitäten, eingebunden werden.
- Umsetzung der Richtlinie 440/91 in den MOE-Staaten. Hierbei haben die einzelnen Regierungen erheblichen Gestaltungsspielraum. Nationale Sonderregelungen und Wettbewerbsschutz können in einem gewissen Rahmen berücksichtigt werden.
- Öffnung der TINA-Eisenbahnnetze analog zu den im November 2000 vereinbarten Öffnung der Transeuropäischen Eisenbahnnetze. Damit würden die für Westeuropa getroffenen Regelungen auch für internationale Korridore in Mittel- und Osteuropa Gültigkeit erhalten. Hierdurch würde sich auch die Kooperationsfähigkeit zwischen ost- und westeuropäischen Eisenbahnunternehmen verbessern.

Die langfristige Integration der MOE-Länder sollte auf die generelle Öffnung der nationalen Schienennetze für Dritte mit dem Ziel der Förderung eines dynamischen Wettbewerbs ausgerichtet sein. Hierdurch sollen kreative und effiziente Lösungen entstehen. Darüber hinaus sollten in einem vereinbarten Zeittakt abgestimmte Systeme zur Erhebung von Trassenpreisen eingeführt werden.

## 4. Umsetzungsschritte

### 4.1 Straßenverkehr

- 1) Das Verkehrsgewerbe in den Beitrittsländern weist im Vergleich zu dem der Mitgliedsländer noch erhebliche Rückstände auf, beispielsweise in der Einstellung auf die modernen Logistikanforderungen der Verlagerer und bei der Nutzung der Telematik. Ein leistungsstarkes Verkehrsgewerbe in den Beitrittsländern zu entwickeln, das selbst wettbewerbsfähig ist und zugleich die Effizienz der Wirtschaft unterstützt, muss daher als wich-

## 4.3 Integration der Verkehrsträger

- 1) Die Planung von Verkehrsnetzen zusammen mit den Beitrittsländern ist bislang eher konventionell, d.h. nach Verkehrsträgern gegliedert, vorangetrieben worden (Beispiel: TINA-Netze). Vor allem der Aufbau integrierter, multimodaler Güterverkehrssysteme verlangt aber ein Gesamtkonzept und eine klare Priorisierung von Verkehrsprojekten mit integrativer Wirkung.
- 2) Schienen- und Schiffsgüterverkehr verlangen in der Regel Vor- und Nachläufe auf der Straße. Daher ist es dringlich, die Schnittstellen zwischen Schiene, Straße und Wasserstraße auszubauen.
- 3) Ein besonderes Problem integrierter Verkehrsabläufe ist die permanente Kontrolle der Transportkette mit den benutzten Verkehrsmitteln und ihren Schnittstellen. Dem Aufbau eines standardisierten Verkehrsinformationssystems, welches das „tracking und tracing“ zuverlässig im grenzüberschreitenden Verkehr sichert, ist Priorität einzuräumen.
- 4) Die derzeit bestehenden und künftig geplanten Finanzierungssysteme begünstigen die Fortsetzung der Trends. Daher müssen für Marktbereiche, die für private Investoren und Banken von geringerem wirtschaftlichen Interesse sind, die aber für die Integration der Verkehrssysteme eine hohe Bedeutung besitzen, öffentlich gestützte Finanzierungsinstrumente hinzutreten.
- 5) Der Kohäsionsfonds der EU hat seine Aufgaben zum großen Teil erfüllt. Es ist daher zu empfehlen, diesen zurückzuführen und dafür den für die Unterstützung von Verkehrsvorhaben in den Beitrittsländern geschaffenen ISPA-Fonds zu stärken. Ferner kann der EIF zunehmend für die Bürgschaftssicherung von integrativen Projekten bei der privat/öffentlichen Finanzierung eingesetzt werden, so dass eine Ausweitung der Kreditierung über öffentliche Banken (EIB, KfW) und private Banken möglich wird.
- 6) Im Hinblick auf ein integriertes Verkehrssystem mit grenzüberschreitenden neuen Formen von Partnerschaft und Wettbewerb ist es zwingend, die Bahnreform in Richtung auf eine klare Trennung von Netz und Verkehrsdienstleistung in Deutschland fortzusetzen und in den Beitrittsländern anzuregen. Nationale Bahngesellschaften mit Eigentum an der nationalen Infrastruktur bedeuten ein hohes Hindernis für eine europaweite Integration der Verkehrsdienste und den Netzzutritt dritter Eisenbahnunternehmen.
- 7) Eine effiziente Integration von Verkehrssystemen verlangt die Einbeziehung der verladenden Wirtschaft und der Logistikunternehmen. Die Ausbreitung neuer Geschäftsmodelle in der Wirtschaft Europas in Richtung e-Business, e-Commerce, Business-to-Business und Business-to-Consumer wird zu einer Umstrukturierung der Güterverkehre führen, die intermodale Nachschub- und Lieferketten auf interoperablen Netzen begünstigt. Die derzeit schwächsten Glieder in diesen Ketten, die Eisenbahnen, müssen auf diese Entwick-

lung eingestellt werden, weil sie ansonsten ihre Existenzberechtigung im künftigen europäischen Verkehrsmarkt gefährden.

## 5. Schlussfolgerungen und Empfehlungen

- 1) Eine sofortige Übernahme des Gemeinschaftsrechts würde die Verwerfungen im Verkehrsmarkt verstärken. Aus diesem Grunde wird eine phasenweise Anpassung an das Gemeinschaftsrecht empfohlen.
- 2) Es ist erklärtes politisches Ziel der EU und auch der Beitrittsländer, den Verkehr langfristig nachhaltig zu gestalten. Wenn dieses Ziel ernst genommen wird, so sind die umweltverträglicheren Verkehrsmittel Bahn und Schifffahrt in den MOE-Ländern zu fördern.
- 3) Die Beitrittsländer sind beim Ausbau ihrer Infrastrukturen auf finanzielle Hilfen angewiesen. Im Falle des Ausbaus von Bahn und Schiff eignen sich fondsbasierte Förderinstrumente besonders gut und sind entsprechend zu stärken. Vor allem der ISPA-Fonds könnte erheblich aufgestockt werden.
- 4) Im Rahmen der Beitrittsverhandlungen sollte die Frage der Reorganisation der Bahnen eine hervorgehobene Rolle einnehmen. Wettbewerb im Schienennetz, organisatorische Trennung von Netz und Betrieb, Privatisierung und Internationalisierung der Verkehrsgesellschaften sind wichtige Schritte für eine europäische Orientierung der Bahnen. Die Infrastrukturgesellschaften müssen dabei die notwendige Interoperabilität der Netze herstellen.
- 5) Bei der ersten Liberalisierungswelle im Verkehrssektor nach dem Urteil des EuGH 1985 wurden Marktfreigaben geschaffen, ohne dass die Wettbewerbsbedingungen im Sinne einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung harmonisiert wurden. Die Ergebnisse dieser Politik veranlassen zu der Empfehlung, vor der Ausdehnung der EU-Märkte die Harmonisierungsfragen zu behandeln, da Deutschland ansonsten eine zweite Welle überproportionalen Wachstums im Straßengüterverkehr durch seine Lage als Transitland und als größter Transportmarkt Europas zu erwarten hat.
- 6) Der Beirat sieht mit Sorge, dass einige EU-Nachbarländer die Frage der Harmonisierung (EU-Fahrerlizenzen, Lenk- und Ruhezeiten, Sozialvorschriften) mit der Vereinheitlichung der Regulierungen zu Wochenendfahrverboten zu verknüpfen suchen. Der Beirat rät von Kompromissen dieser Art ab und empfiehlt bei Ausbleiben europäischer Lösungen, die nationalen Möglichkeiten der Verkehrsmarktkontrolle auszuschöpfen.

Der Beirat ist davon überzeugt, dass bei Umsetzung der empfohlenen Maßnahmen ein Beitrag zur Entwicklung der MOE-Staaten geleistet und die teilweise negativen Konsequenzen in der Übergangsphase für den Verkehrssektor in der Bundesrepublik Deutschland abgefedert werden können. Damit würde auch die Akzeptanz für die EU-Erweiterung erhöht.

## Staatliche Steuerung im öffentlichen Straßenpersonennahverkehr - Eine wettbewerbliche Alternative -

VON DIRK MEYER, HAMBURG

Der öffentliche Personennahverkehr befindet sich im Umbruch. Nichtsdestotrotz überwiegen weiterhin zentralwirtschaftliche, nicht-wettbewerbliche Strukturen. Nahverkehrspläne und die Konzessionierung der Verkehre sichern den staatlichen Einfluss von Kommunen und Ländern. Diskriminierungen im Rahmen eigen- und gemeinwirtschaftlicher Verkehre sowie die Marktmacht der etablierten Verkehrsverbände behindern den Wettbewerb. Alternativ wird ein wettbewerblicher Ordnungsrahmen dem gegenüber gestellt und als Modell eines Nutzerklubs konkretisiert.

### 1. Zur Problemlage des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs

Eine Diskussion der Problemlage des öffentlichen Straßenpersonennahverkehrs (ÖSPV)<sup>1</sup> setzt ein *Referenzsystem* voraus. Von einem breiten Konsens dürften folgende Zielpunkte getragen sein:<sup>2</sup>

- *Bedarfsgerechtigkeit*: Im Sinne der Konsumentensouveränität sollte das Angebot durch die (potentiellen) Nachfrager gesteuert werden. Dies schließt eine politisch motivierte Übertragung von Kaufkraft an Personen grundsätzlich mit ein, deren Nachfrage mangels fehlender Kaufkraft unterbleiben würde (→ Effektivitätsziel).
- *Kostengünstigkeit*: Volkswirtschaftlich knappe Ressourcen setzen einen wirtschaftlichen, sparsamen Mitteleinsatz voraus (→ Effizienzziel).
- *dynamische Anpassung*: Anpassungsflexibilität und Innovationsfähigkeit sind das dynamische Pendant zu einer rein statisch verstandenen Bedarfsgerechtigkeit und Kostengünstigkeit.

---

*Anschrift des Verfassers:*

Prof. Dr. Dirk Meyer  
Universität der Bundeswehr Hamburg  
Institut für Wirtschaftspolitik  
22039 Hamburg

<sup>1</sup> Zur im Folgenden verwendeten Begrifflichkeit: Der öffentliche Personennahverkehr (ÖPNV) umfasst den öffentlichen Straßenpersonennahverkehr (ÖSPV) und den Schienenpersonennahverkehr (SPNV), wobei Straßenbahnen und U-Bahnen zum ÖSPV gerechnet werden.

<sup>2</sup> Siehe auch Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesverkehrsministerium (1998), S. 213.