

## Verkehrspolitik

JÜRGEN ERDMENGER

Die Europäische Kommission hat in einer Mitteilung vom 1. Dezember 1998<sup>1</sup> einen Überblick über die in der Gemeinsamen Verkehrspolitik seit ihrem Aktionsprogramm vom Juli 1995<sup>2</sup> erzielten Fortschritte gegeben und Perspektiven bis zum Jahr 2004 aufgezeigt. Sie bestätigt darin die strategischen Ziele von 1995: Effiziente Verkehrssysteme bleiben wesentlich für Europas Wettbewerbsfähigkeit und für Wachstum und Beschäftigung in einer immer stärker globalisierten Wirtschaft. Die einzelnen Elemente der Ziele und Maßnahmen werden in der Mitteilung unter zwei Themen zusammengefaßt: Verbesserung der Effizienz des europäischen Verkehrssystems sowie Verbesserung seiner Qualität. Der erste Aspekt umfaßt vor allem Fragen des Zugangs zum Verkehrsmarkt und dessen Funktionieren sowie der Integration der Verkehrsträger und -netze. Das zweite Thema widmet sich insbesondere den Fragen der Sicherheit, des Umwelt- und Verbraucherschutzes sowie der Forschung.

Die zahlreichen verkehrspolitischen Einzelschritte sind im Gesamtbericht der Kommission dargestellt.<sup>3</sup> Im vorliegenden Beitrag wird der Fragenkomplex Umwelt und Verkehr genauer untersucht, um den Zusammenhang der beiden Themen und die Wechselwirkung der einzelnen Maßnahmen zur Erzielung einer nachhaltigen Mobilität von Personen und Gütern in Europa herauszuarbeiten. Dabei werden zugleich zwei wesentliche, noch ungelöste Probleme, nämlich die Eisenbahnreform und die Wegekostenanlastung, besonders hervorgehoben.

### *Umwelt und Verkehr*

Die Ziele Effizienz und Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems müssen gleichzeitig im Sinne der Optimierung verfolgt werden. Nur ein konsequent systematischer Politikansatz, der den Gesamtzusammenhang des europäischen Verkehrssystems ins Auge faßt, kann zu Lösungen für die verkehrsbedingten Umweltprobleme führen. Einzelmaßnahmen würden nur an Symptomen kurieren. Alle Handlungsinstrumente müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden. Die besondere Schwierigkeit liegt darin, daß die Instrumente mit der marktwirtschaftlichen Grundausrichtung der europäischen Verkehrspolitik vereinbar sein müssen. Dirigistische Marktinterventionen, die aus Umweltschutzgründen berechtigt sein mögen, würden der in jedem Fall auch gewünschten Effizienz des Verkehrssystems im Wege stehen. In diesem Sinne werden die verkehrspolitischen Entwicklungstendenzen in der EU nachfolgend beleuchtet.

In den letzten beiden Jahrzehnten hat die Mobilität in Europa parallel zum Anstieg des Bruttosozialproduktes (BSP) mit einem jährlichen Wachstum von durchschnittlich 2% beim Güterverkehr und 3% beim Personenverkehr stark zugenommen. Dieser Trend wird mit der Expansion des Austausch im EG-Binnenmarkt und der Osterweiterung der EU anhalten.<sup>4</sup> Das Wachstum ist sehr unterschiedlich auf die Verkehrsträger verteilt: Im Personenverkehr geht der Zuwachs vor allem zur Straße und zur Luftfahrt, im Güterverkehr ebenfalls zur Straße und zur innereuropäischen Schifffahrt. Die Beförderungsleistungen der Eisenbahnen stagnieren im Personenverkehr und gehen im Güterverkehr zurück; die Marktanteile sinken entsprechend.<sup>5</sup> Diese ungleichgewichtige Verteilung der Verkehrsleistungen führt vor allem im Straßenverkehr zu Kapazitätsengpässen sowie zu Umwelt- und Sicherheitsproblemen.

Die europäische Verkehrspolitik hat sich daher nach der 1993 weitgehend abgeschlossenen Errichtung des europäischen Binnenmarktes für die Beförderungsleistungen der Straße, der Binnenschifffahrt, der Seeschifffahrt und der Luftfahrt entsprechend der Zielsetzung einer nachhaltigen Mobilität den Fragen der Verbesserung von Effizienz und Qualität des europäischen Verkehrssystems verstärkt zugewandt. Zur Effizienz gehören eine bessere Auslastung vorhandener Kapazitäten, aber auch die Erhaltung der Vielfalt der Verkehrsträger. Monostrukturen mit der Dominanz der Straße sind krisenanfällig. Die Vielfalt der Verkehrsträger gewährleistet gerade auch für die verladende Wirtschaft eine langfristig kalkulierbare Stabilität des Verkehrssystems in seiner Gesamtheit. Die Umwelt- und Verkehrsminister haben die Problematik in einer gemeinsamen Tagung im Juni 1998 behandelt und dem Europäischen Rat in Wien im Lichte des neuen Art. 6 EGV einen integrierten Politikansatz vorgeschlagen.<sup>6</sup>

Das verkehrspolitische Instrumentarium zur Erreichung dieser Ziele ist vielfältig. Es umfaßt die Entwicklung der Infrastruktur der transeuropäischen Verkehrswegenetze und eine breite Palette der Ordnungspolitik auf der Basis der Marktwirtschaft. Neben technischen Standards, Sicherheits- und Umweltschutzvorschriften sowie der Förderung des kombinierten Verkehrs stehen zwei Bereiche im Vordergrund: Die Reform der Struktur des Eisenbahnwesens und eine grundsätzliche Neubelebung des Prinzips der Kostenwahrheit bei den Infrastrukturgebühren. Dabei dürfen die Bemühungen sich nicht einfach darauf beschränken, den Nutzern neben den Wegekosten auch die externen Kosten anzulasten. Vielmehr muß parallel dazu angestrebt werden, die Schiene durch Verbesserung der Leistungsqualität und durch Kostensenkung im Wege der Rationalisierung gegenüber der Straße wettbewerbsfähig zu machen.

### *Strukturreform der Eisenbahnen*

Die Eisenbahnpolitik soll dazu führen, daß die Bahnen im Wettbewerb, wie die anderen Verkehrsunternehmen auch, ihre Dienstleistungen im Gesamtgebiet des Binnenmarktes anbieten können, ohne, wie bisher, auf die Staatsgrenzen Rücksicht zu nehmen. Erste Rechtsakte der Gemeinschaft hierzu sind erlassen, weitere wich-

tige Schritte müssen folgen. Zum Bestand gehören die Richtlinien 91/440/EG<sup>7</sup>, 95/18/EG<sup>8</sup> und 95/19/EG<sup>9</sup>. Diese legen die Voraussetzungen für die Anpassung der Eisenbahnen an die Erfordernisse des Binnenmarktes und die Erhöhung ihrer Leistungsfähigkeit in groben Zügen fest. Dazu zählen die Unabhängigkeit der Geschäftsführung von staatlichen Einflüssen, erste Schritte für die Trennung zwischen dem Betrieb der Infrastruktur einerseits und dem Erbringen von Verkehrsleistungen andererseits, die Sanierung der Finanzstruktur und erste Zugangsrechte zur Infrastruktur von Mitgliedstaaten, in denen der Beförderer nicht ansässig ist. Auch werden die Voraussetzungen für die Genehmigung von Eisenbahnunternehmen und erste Prinzipien für die Zuweisung von Fahrwegkapazität und die Berechnung von Wegeentgelten festgelegt.

Die Richtlinien sind bisher nicht von allen Mitgliedstaaten vollständig durchgeführt, überdies ist ihr Gehalt in seinem Ansatz zur Liberalisierung sehr vorsichtig formuliert. Die Kommission hat daher im Juli 1998 ein Bündel von weitergehenden Vorschriften vorgeschlagen,<sup>10</sup> mit dem Ziel, die Liberalisierung von Eisenbahnbeförderungsleistungen vorwärts zu treiben und für mehr Wettbewerb auf der Schiene selbst zu sorgen. Die Vorschläge ergänzen die Richtlinien 91/440 und 95/18, um dem Betreiber der Infrastruktur innerhalb des Unternehmens größere Selbständigkeit zu geben sowie getrennte Bilanzen und Gewinn- und Verlustrechnungen einzuführen. Die Richtlinie 95/19 soll durch ganz neue Vorschriften über die Berechnung der Trassenpreise nach dem Prinzip der sozialen Grenzkosten und die Zuweisung von Fahrwegkapazität ersetzt werden. Der Zugang Dritter zum Netz soll für den Güterverkehr stufenweise nach im einzelnen festzulegenden Prozentsätzen vom Gesamtverkehr erweitert werden.

Die Beratungen über dieses sogenannte Eisenbahninfrastrukturpaket halten zur Zeit noch an. Einige Mitgliedstaaten, geführt von Frankreich, verhalten sich gegenüber dieser Strukturreform bislang sehr reserviert, unter anderem wegen des Widerstandes ihrer Eisenbahngewerkschaften. Eine Effizienzsteigerung bei den Bahnen im Sinne des bestehenden EG-Rechts und der Kommissionsvorschläge würde insbesondere auch im Alpenverkehr die Wettbewerbsfähigkeit der umweltfreundlicheren Schiene gegenüber der Straße erhöhen. Die Bahnreform hat daher auch in das neue Landverkehrsabkommen EU-Schweiz, unterzeichnet am 21. Juni 1999,<sup>11</sup> Eingang gefunden.

#### *Gebühren für Verkehrsinfrastruktur*

Der Aspekt der Kostenwahrheit bei der Berechnung der Wegeentgelte ist so alt wie die Bemühungen um eine gemeinsame Verkehrspolitik selbst. Bisher sind aber nur sehr unvollkommene erste Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der Weitergabe der Wegekosten an die Benutzer getroffen worden. In bezug auf den Straßenverkehr handelt es sich um die sogenannte Eurovignetten-Richtlinie 93/85/EG.<sup>12</sup> Für die Eisenbahnen gelten erste allgemeine Grundsätze zu den Trassenpreisen, die bereits oben erwähnt wurden.<sup>13</sup> Mit ihrem Grünbuch von 1995<sup>14</sup> und dem Weißbuch von 1998 „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“<sup>15</sup> hat die Kommission ein neues

abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU zur Diskussion gestellt und praktische Schritte angeregt. Eine grundsätzlich erweiterte Konzeption, die alle Verkehrsträger nach dem Verursacherprinzip gleichbehandelt und auch die externen Kosten mit einbezieht, wird allerdings nicht vor dem Jahre 2004 verwirklicht werden können.

Das Thema der Verkehrsinfrastrukturgebühren ist wohl der schwierigste Teil der Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik der EU. Das Problem besteht in sachlich-technischer, aber auch in politisch-praktischer Hinsicht, selbst wenn sich die Mitgliedstaaten über die Zielsetzung weitgehend einig sind. Das lehrt die leidvolle Vergangenheit der Behandlung des Themas auf europäischer Ebene.<sup>16</sup> So stammt die Konzeption schon aus den sechziger Jahren. Erste Kommissionsvorschläge lagen Ende der siebziger Jahre vor, erste Entscheidungen fielen mit den erwähnten Richtlinien 93/89/EG und 95/19/EG erst Anfang der neunziger Jahre.

Zur sachlich-technischen Problematik zählen folgende Punkte:

- Die Methoden zur Ermittlung der Wegekosten und der externen Kosten sind in der Wissenschaft nicht einheitlich festgelegt. Verschiedene methodische Ansätze wie Vollkostenrechnung, Berechnung der marginalen Kosten oder der sozialen Grenzkosten werden erörtert. Umstritten sind insbesondere die Methoden zur Ermittlung der Staukosten und der Umweltbelastung.
- Um die Wegekosten der verschiedenen Verkehrsträger zu berechnen, müssen die zugrunde liegenden Daten, wie z.B. der Bestand der einzelnen Verkehrswege und der Grad ihrer Nutzung durch die verschiedenen Verkehrsmittel, statistisch ermittelt werden. Das gilt auch für die Erhebung der einzelnen staatlichen Ausgaben, die den Verkehrswegen zugute kommen.
- Verschiedene Instrumente zur Erhebung der Entgelte von den Benutzern kommen in Betracht: Steuern, Akzisen oder Mautgebühren. Letztere könnten durch den Einsatz moderner Kommunikationstechnologien erhoben werden. Auch können entweder das Territorialitäts- oder das Nationalitätsprinzip angewandt werden. Verkehrspolitisch am günstigsten ist die Erhebung von Gebühren nach dem Territorialitätsprinzip, unmittelbar bezogen auf die vom Fahrzeug benutzte Strecke. Die eingezogenen Finanzmittel sollten verkehrsträgerübergreifend wieder verwendet werden.

Politisch-praktische Probleme bilden folgende Aspekte:

- Selbst nach dem Vertrag von Amsterdam unterliegen einige Steuerfragen noch immer dem Einstimmigkeitsprinzip im Rat. Das erschwert bei den sich meist aus der unterschiedlichen geographischen Lage der Mitgliedstaaten ergebenden Interessengegensätzen die Beschlußfassung.
- Die zur Zeit zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Unterschiede in den fiskalischen Belastungen der Verkehrswegebenutzer bewirken gewisse Wettbewerbsvorteile, die diejenigen nicht gerne aufgeben, zu deren Gunsten sie wirken.
- Interessengegensätze zwischen den Staaten ergeben sich auch aus den Bedürfnissen ihrer verladenden Wirtschaft in bezug auf die Beförderungspreise. Dies gilt beispielsweise deutlich im Vergleich der Schweiz zu den Nachbar-

staaten im Norden und Süden der Alpen. Letztere haben vor allem die Interessen ihrer Industrien im Auge, während für die Schweiz der Umweltschutz in den Alpen im Vordergrund steht. Die Vereinbarung eines Höchstsatzes von Straßenabgaben erwies sich daher für das oben erwähnte Abkommen als besonders schwierig.

- Weegebühren, die sich aus der Berechnung mit objektiven Methoden insbesondere für den Straßenverkehr ergeben, stehen oft im Gegensatz zur Zahlungsfähigkeit oder Zahlungswilligkeit der Benutzer. Als besonders kritisch erweist sich die Einbeziehung von Personenkraftwagen in Gebührensysteme, insbesondere in solchen Ländern, in denen Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer besonders hoch sind. Dem Ziel, nicht die Gesamtbelastung der Straßenbenutzer zu erhöhen, sondern die anfallenden Kosten gerechter zu verteilen, wird nicht immer Glauben geschenkt.

Alle diese verschiedenen Elemente müssen zu einem politisch tragfähigen Gesamtkonzept zusammengefügt werden. Das muß in einem Zeitraum geschehen, der auch der bevorstehenden Osterweiterung der EU Rechnung trägt. Die Kommission hat dafür in ihrem Weißbuch einen Stufenplan vorgeschlagen und darin die grundsätzliche Unterstützung des Europäischen Parlamentes<sup>17</sup> gefunden. Die methodischen Arbeiten der ersten Stufe sind in Sachverständigenausschüssen angefallen. Die Beratungen über die im Zusammenhang mit dem EU-Schweiz-Abkommen notwendig gewordenen Änderungen der Richtlinie 93/89/EG dürften noch unter deutscher Präsidentschaft abgeschlossen werden.

#### *Ausblick*

Das Europäische Parlament hat in erster Lesung am 10. März 1999<sup>18</sup> zu dem neuen Vorschlag über die Trassenpreise für die Bahninfrastruktur eine im Grundsatz positive Stellungnahme abgegeben. Die Intention der deutschen Bundesregierung, bis 2002 eine streckenbezogene Maut für den Straßengüterverkehr auf Autobahnen einzuführen, sollte nicht übersehen werden.<sup>19</sup> Der Entscheidungsprozeß in der EG zu diesem komplexen Thema wird lebendig bleiben.

Letzteres gilt auch im Hinblick auf die Strukturreform bei den Eisenbahnen. Bedeutsam ist insbesondere, daß die Eisenbahnvorstände in der EU, die von kommerziellem Denken geprägt sind und die inzwischen die Mehrheit stellen, begonnen haben, die Chancen des großen Binnenmarktes gerade für den Schienengüterverkehr über lange Strecken in ihrer Geschäftspolitik zu nutzen.<sup>20</sup>

So wird man mit Zuversicht davon ausgehen dürfen, daß die beiden hier besonders hervorgehobenen bisher ungelösten Problembereiche der europäischen Verkehrspolitik – Kostenwahrheit und Eisenbahnreform – zu Beginn des neuen Jahrtausends ihre Lösung finden werden. Das ist auch dringend erforderlich, um Effizienz und Umweltverträglichkeit des europäischen Verkehrssystems zu optimieren.

## Anmerkungen

- 1 Vgl. EU-Kommission: Die Gemeinsame Verkehrspolitik, Nachhaltige Mobilität: Perspektiven für die Zukunft, Dok. KOM (1998) 716 endg.
- 2 Vgl. Mitteilung der Kommission, Die Gemeinsame Verkehrspolitik – Aktionsprogramm 1995-2000, Dok. KOM (95) 302 endg.
- 3 Vgl. Europäische Kommission: Gesamtbericht über die Tätigkeit der Europäischen Union 1998, Brüssel, Luxemburg 1999, Ziff. 428 ff.
- 4 Vgl. European Commission: EU Transport in Figures, Statistical Pocketbook 1998, Tabelle 1.1.
- 5 Vgl. Statistical Pocketbook, a.a.O., Tabellen 4.1.a, 4.1.b, 5.1.a, 5.1.b.
- 6 Vgl. Dok. 13899/98 des Europ. Rates zu den durch den AKW-Verkehr verursachten Umweltproblemen, Dok. KOM (1998) 444 endg. und Mitteilung der Kommission über Verkehr und CO<sub>2</sub>, Dok. KOM (1998) 204 endg. v. 31.3.1998.
- 7 Vgl. ABl. Nr. L 237 v. 24.8.1991.
- 8 Vgl. ABl. Nr. L 143 v. 27.6.1995.
- 9 Vgl. ebd.
- 10 Vgl. Vorschläge v. 27.7.1998, Dok. KOM (1998) 480 endg.
- 11 Vgl. Accord entre la Communauté Européenne et la Confédération Suisse sur le Transport de Marchandises et de Voyageurs par Rail et par Route, Texte paraphé le 26 février 1999, noch nicht veröffentlicht.
- 12 Vgl. ABl. Nr. L 279 v. 12.11.1993.
- 13 Vgl. Richtlinie 95/19, a.a.O., Fußn. 9.
- 14 Europäische Kommission, Dok. KOM (95) 691 endg.
- 15 Vgl. Dok. KOM (1998) 466 endg. v. 22.7.1998.
- 16 Vgl. Erdmenger, Jürgen; Eric Mark: Wegekosten und Nutzfahrzeugbesteuerung. Die Aufgabe einer europäischen Harmonisierung, in: Österreichische Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft, (ÖVG) Spezial 20 (1988), S. 97f.
- 17 Vgl. Bericht Schmidbauer, Dok. EP A4-0111/99, angenommen in der Plenarsitzung am 15.4.1999.
- 18 Vgl. „Liberalisierung des Bahnverkehrs, EU-Parlament macht Druck“ in: Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) v. 13.3.1999.
- 19 Vgl. Franz Müntefering, Bundesminister für Verkehr, in: DVZ v. 6.3.1999, sowie Pressekonferenz aus Anlaß des informellen Rates der EU-Verkehrsminister in Dortmund am 23.3.1999, in: DVZ v. 24.4.1999.
- 20 Vgl. Johannes Ludewig, Vorstandsvorsitzender der Deutschen Bahn (DB) AG, in: DVZ v. 7.4.1999.

## Weiterführende Literatur

- Baum, Herbert, et al.: Liberalisierung und Harmonisierung des Schienengüterverkehrs in Europa, Düsseldorf 1998.
- Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG), (Hrsg.): Supranationale Verkehrspolitik – Konfliktpotentiale im europäischen Raum, Bergisch Gladbach 1999.
- Jarzbowski, Georg: Die europäische Verkehrspolitik, Bestandsaufnahme und Perspektiven, Hrsg. v. der EVP-Fraktion im Europäischen Parlament, Brüssel 1998.
- Lindemann, Henrik; Dirk Oelschläger: Auf neuen Gleisen in die Zukunft, Bahnreformen in Europa, in: Internationales Verkehrswesen 7/8 (1998), S. 318.
- Schwalbe, Matthias: Die Trassenpreissysteme in Europa: Bestandsaufnahme und Harmonisierungsmöglichkeiten, in: Internationales Verkehrswesen 10 (1998), S. 476.
- Stockmann, Ulrich; Daniel Höltgen: Europäische Verkehrspolitik – Strategien für ein integriertes Verkehrssystem, Hrsg. v. den SPD-Abgeordneten im Europäischen Parlament, Bonn 1998.