

Wer plant den Verkehr in Europa?

Akteure und Instrumente einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik auf europäischer Ebene

Georg HAUGER

Dipl.-Ing. Dr. Georg Hauger, Institut für Verkehrssystemplanung, TU-Wien, Gußhausstraße 30/269., 1040 Wien;
E-Mail: georg.hauger@tuwien.ac.at

1. AUSGANGSLAGE

Fast täglich werden verkehrsrelevante Probleme in Medien rezitiert und diskutiert. Da, wie böse Zungen behaupten, jeder Führerscheinbesitzer automatisch Verkehrsexperte ist, gibt es zu beinahe jedem Thema unterschiedlichste artikulierte Meinungen, Vermutung, Vorurteile, Befürchtungen und Erwartungen. Daraus entsteht mitunter eine seltsame Dynamik verbunden mit einer Sonderform von Demokratie: Keiner weiß, was stimmt, aber mitreden kann jeder. Verstärkt wird diese Situation durch zum Teil mächtige Interessensvertretungen und Medien. Dadurch kann eine organisierte öffentliche Meinung entstehen, die als politischer Faktor oft mehr wiegt, als die Ergebnisse wissenschaftlicher Arbeit. Daraus entsteht fast zwangsläufig eine seltsame Mischung aus Kulturpessimismus auf der einen Seite, insbesondere was umweltrelevante Themen betrifft und technokratisch-wirtschaftsliberale Fortschrittsgläubigkeit auf der anderen Seite. Diese bezeichnen sich selbst freilich als „pragmatisch“, jene als „umweltbewußt“. Diese Mischung ergibt eine Art verkehrspolitischen Defätismus und führt nicht selten zu einem Entscheidungsvakuum, dessen Konsequenzen wir zum Beispiel in Österreich zumindest als einschlägig tätige Planer deutlich erkennen können. Dieser Befund ist aber nicht nur für Österreich oder Deutschland, sondern insgesamt für die gesamte EU zu stellen. „Die Unzulänglichkeit einer punktuellen, situationsgebundenen und kurzfristig-fiskalisch dominierten Verkehrspolitik ist ganz offenkundig und auch nicht mehr kleinzureden.“¹

Das Motto dieser Tagung ist aber: „Wer plant Europas Zukunft“. Aus diesem Grund möchte ich mich in meinen Ausführungen über ökologisch orientierte Verkehrspolitik auf die europäische Ebene beschränken. Dies hat zudem folgende weitere Gründe:

- Die europäische Ebene ist (neben der globalen Ebene) für unsere Planungen gleichsam die höchste „Gebietskörperschaft“, aber gleichzeitig die am wenigsten bekannte.
- Viele Bereiche und Probleme im Verkehrswesen insbesondere umweltrelevante Themen wirken grenzüberschreitend und sind schon alleine deswegen nicht sinnvoll allein auf nationaler Ebene zu lösen.
- Auf europäischer Ebene kann man zudem sehr deutlich das verkehrs- und umweltpolitische Spiel der Mächte beobachten, weil dort in Form von Lobbys weitgehend unverschleiert agiert wird.
- Das Spektrum an Maßnahmen reicht von unverbindlichen (und daher letztlich unwirksamen) Statements bis hin zu rechtsverbindlichen Richtlinien, die tatsächlich eine lenkende Wirkung haben.

2. VERKEHRSPOLITIK UND VERKEHRSPOLITIK AUF EUROPÄISCHER EBENE

Was ist eigentlich Verkehrsplanung? Es folgt nun eine etwas spröde, aber sehr facettenreiche Definition, die wesentlich für das weitere Verständnis ist:

Verkehrsplanung ist die Konzeption und die Lenkung eines mehrheitlich als mit Mängeln behaftet empfundenen gegenwärtigen Zustandes im Bereich der Raumüberwindung (Verkehr) und in damit zusammenhängenden Bereichen (Raumnutzung) in Richtung auf einen verbesserten zukünftigen Zustand entsprechend mehrheitlich akzeptierter Ziele durch vorausschauende systematische Vorbereitung (und Durchführung) von Entscheidungsprozessen.²

Die angesprochenen Mängel sind fast ausschließlich auf die Nutzer der Verkehrsnachfrage zurückzuführen, sei es durch Kapazitätsprobleme oder durch entstehende Umweltprobleme. Verursacher von Verkehr(snachfrage) sind aber immer und ausschließlich Menschen und ihre Bedürfnisse, sei es als

- Verkehrsteilnehmer (aktiv) durch Ziel-, Routen-, Verkehrsmittel-, und Wegewahl sowie der Wege-Zeitpunktswahl, oder sei es als
- Standortnutzer (passiv) durch Wohnen, Arbeiten, Produzieren, etc.

Diese Bedürfnisse werden durch die Realisierung von Verkehr mehr oder weniger befriedigend gedeckt. Das angebotsseitige Verkehrsgeschehen spielt sich nun unter anderem (siehe Abbildung 1) im Spannungsfeld dreier Pole ab:³

der **Verkehrspolitik**, die den Ordnungsrahmen durch Politiken, Pläne oder Programme auf konzeptueller Ebene artikuliert, aber auch durch Gesetze, Verordnungen und parlamentarische Beschlüsse durch die Arbeit politischer Mandatäre formuliert.

der **Verkehrstechnik**, die technische Lösungen für die Durchführung von Verkehren zur Verfügung stellt, und das auffälligste und materielle Merkmal des Verkehrs darstellt. Die in diesem Bereich dominierende Berufsgruppe sind Ingenieure und Techniker.

der **Verkehrswirtschaft**, die im Wettbewerb Verkehrsleistungen in den gesetzlichen Rahmenbedingungen und unter der Verwendung der angebotenen Technik erbringt. Die in diesem Bereich dominierende Berufsgruppe setzt sich aus Kaufleuten und „Praktikern“ zusammen.

¹ Willeke, Rainer: Die Systemkrise der Verkehrspolitik und der Infrastrukturplanung. In: Zeitschrift für Verkehrswissenschaft, 72(2001), S. 203-221, hier: S. 204.

² In Anlehnung an Retzko, H-G: Bemerkungen eines Ingenieurs zur Bürgerbeteiligung in der städtischen Verkehrsplanung. In: Straßenverkehrstechnik, 11(2001), S. 549-552, hier: S. 549.

³ Verändert nach: Rießberger, Klaus: In: Hauger Georg (Hrsg.): Perspektiven der Verkehrssystemplanung. IVS-Schriften, Band 14, Wien, 2002.

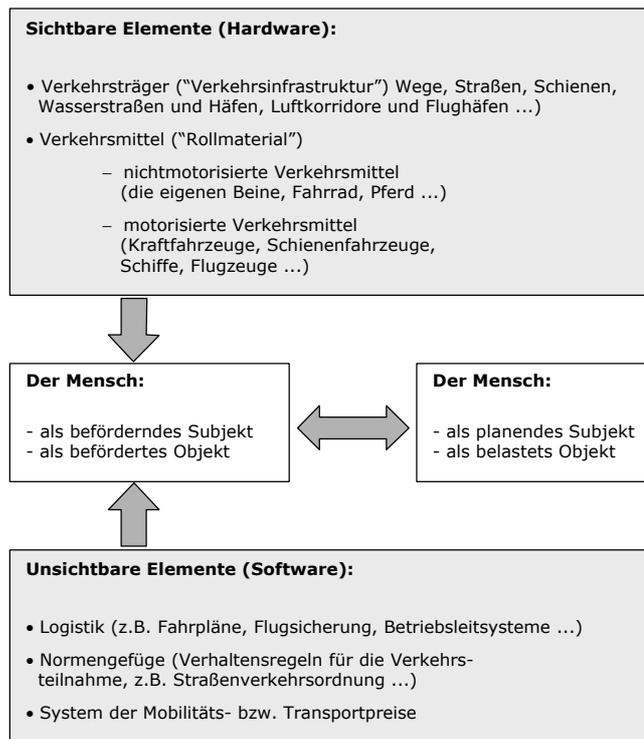


Abbildung 1: Elemente der Verkehrssysteme,

Quelle: verändert nach Cerwenka, Peter: Verkehrssystemplanung zwischen allen Fronten und Stühlen. In: Der Nahverkehr, Nr. 11, 15(1997), S.14-17; hier S.15.

Wie paßt nun Verkehrspolitik und Umweltschutz zusammen? Der Begriff „Umweltschutz“ wurde in der Europäischen Union erstmals im Jahre 1986 durch die "Einheitliche Europäische Akte" (EEA) in den EG-Vertrag eingefügt. Gleichzeitig mit der EEA wurde aber auch das Binnenmarktkonzept verfassungsrechtlich verankert. Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes insbesondere aber die Vorgangsweise der Europäischen Kommission haben gezeigt, daß der Umweltschutz offensichtlich dem Ziel der Verwirklichung des Binnenmarktes, nachgereiht wurde. 1992 wurde in einem Grünbuch "Verkehr und Umwelt" erstmals eine umfassende Analyse der negativen Auswirkungen des Verkehrs auf die Umwelt auf europäischer Ebene thematisiert. Im selben Jahr wurde dann das Weißbuch "Verkehr – Konzept für eine dauerhafte tragbare Mobilität" vorgestellt. Die nächste Etappe auf dem Weg zu einer stärkeren Integration der Umweltschutzpolitik war durch den Vertrag von Maastricht (1994) gegeben. In diesem wurde die Umweltpolitik gleichberechtigt mit dem Binnenmarkt, auf selber Stufe zum Vertragsziel der Europäischen Union erklärt.⁴

Wer sind nun die Akteure einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik?

3. AKTEURE EINER EUROPÄISCHEN VERKEHRSPOLITIK

Die Vielzahl an Akteuren, die im weitesten Sinne die europäische Verkehrspolitik bestimmen, oder bestimmen wollen macht eine saubere Systematisierung beinahe aussichtslos.

3.1 Lobbys und Interessensvertretungen

Viele der sogenannten Lobbyisten – ein im europäischen Kontext durchaus positiv Belegter Begriff – verfolgen (verständlicherweise) eher partikulare Einzelinteressen oder im besten Fall nationale Interessen und werden daher an dieser Stelle nicht mehr weiter verfolgt. Dazu zählen auch unter anderem politische Parteien, nationale Regierungen bzw. einzelne Regierungsvertreter, Kammern und viele mehr.

Zahlreiche andere Institutionen verfolgen aber tatsächlich Interessen, die von europaweitem oder internationalem Belang, jedoch zumeist nur aus einem ganz spezifischen Blickwinkel sind.

Tabelle 1 gibt einen Überblick über die wichtigsten international tätigen Institutionen im Verkehrswesen, von denen allerdings keine einzige explizite Umweltkompetenz hat.

3.2 Europäisches Parlament, Rat der europäischen Union und Europäische Kommission

benennt die wichtigsten Institutionen der gemeinschaftlichen Politik und deren Kompetenzen im Überblick. Diese behandeln unter anderem auch Fragen der Verkehrs- und Umweltpolitik. Die Kenntnis der jeweiligen Kompetenzen ist für die Einordnung der Verbindlichkeit der geäußerten Statements dieser Akteure entscheidend.

⁴ In Artikel 130 des Vertrages heißt es hierzu: „Die Umweltpolitik der Gemeinschaft zielt unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Gegebenheiten in den einzelnen Regionen der Gemeinschaft auf ein hohes Schutzniveau ab. Sie beruht auf den Grundsätzen der Vorsorge und Vorbeugung, auf dem Grundsatz Umweltbeeinträchtigungen mit Vorrang an ihrem Ursprung zu bekämpfen, sowie auf dem Verursacherprinzip. Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung anderer Gemeinschaftspolitiken einbezogen werden“.

CEMT, Paris	Conférence Européenne des Ministres des Transports	ECMT – European Conference of Ministers of Transport
Donaukommission, Budapest		
ERRI, Utrecht	European Rail Research Institute	
EUROCONTROL, Brüssel	European Organisation for the Safety of Air Navigation	
FISITA, Paris	Fédération Internationale des Sociétés d'Ingenieurs des Techniques de l'Automobile	Internationale Vereinigung der Automobilingenieure und -techniker
GEB, Brüssel	Gemeinschaft der Europäischen Bahnen (CCFE, CER)	
IATA, Montreal	International Air Transport Association	
ICAO, Quebec	International Civil Aviation Organization	
IRF, Genf	International Road Federation	
IRU, Genf	International Road Transport Union	
Kommission der EU, Brüssel		
TEN, Brüssel	Trans European Network	
TINA, Wien	Transport Infrastructure Needs Assessment	
UIC, Paris	Union Internationale des Chemins de Fer,	Internationaler Eisenbahnverband
UIRR, Brüssel	Union Internationale des sociétés de transport combiné Rail-Route	Internationale Vereinigung der Gesellschaften für den kombinierten Verkehr Schiene–Straße
UITP, Brüssel	Union Internationale des Transports Publics,	Internationaler Verband für öffentliches Verkehrswesen

Tabelle 1: Europaweit tätige Institutionen, Quelle: Cerwenka, P. et. al: Kompendium der Verkehrssystemplanung. Wien, 2000, S. 207 f.

Akteure	Aufgaben und Kompetenzen
Europäische Kommission	Besitzt Initiativrecht und schlägt Gesetzestexte vor, die dem Parlament und dem Rat unterbreitet werden. (Weißbücher) Sorgt als Exekutivorgan für die Ausführung der europäischen Gesetze (Richtlinien, Verordnungen, Entscheidungen), des Haushalts und der Programme, die vom Rat und vom Parlament angenommen werden. (Transitabkommen mit Österreich) Sorgt als „Hüterin der Verträge“ gemeinsam mit dem Gerichtshof für die Befolgung des Gemeinschaftsrechts. Handelt als Vertreterin der Union auf weltweiter Ebene vor allem in den Bereichen Handel und Zusammenarbeit internationale Übereinkommen aus. (Kyoto-Protokoll)
Rat der Europäischen Union	Ist das wichtigste Entscheidungsorgan der Europäischen Union. Er besteht aus Vertretern der Mitgliedstaaten auf Ministerebene, die regelmäßig zusammentreten. Die Zusammensetzung des Rates ändert sich in Abhängigkeit der Tagesordnung (Verkehrsministertreffen). Er ist im wesentlichen das Gesetzgebungsorgan.
Europäisches Parlament	Übt im wesentlichen eine demokratische Kontrolle über die Kommission aus und teilt die Gesetzgebungsfunktion des Rates, also die Annahme europäischer Gesetze. Durch diese Mitwirkung an der Gesetzgebung wird die demokratische Rechtmäßigkeit der angenommenen Texte gewährleistet.
Europäischer Wirtschafts- und Sozialausschuß	Vertritt gegenüber der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament die Gesichtspunkte und Interessen der organisierten Zivilgesellschaft. Er muß zu Fragen der Wirtschafts- und Sozialpolitik gehört werden und kann darüber hinaus Stellungnahmen abgeben.
Ausschuß der Regionen	Sorgt für die Wahrung der lokalen und regionalen Identitäten und Vorrechte. Er muß in Bereichen wie denen der <u>Regionalpolitik</u> , des <u>Umweltschutzes</u> und der Ausbildung gehört werden. Er besteht aus Vertretern der Gebietskörperschaften.

Tabelle 2: Wichtige Akteure der europäischer (Verkehrs-)Politik

Die Befugnisse des Europäischen Parlaments (EP) wurden dadurch gestärkt, daß auf fast alle Aspekte der „gemeinsamen Verkehrspolitik“ zunächst das Verfahren der Zusammenarbeit (Vertrag von Maastricht) und anschließend das Verfahren der Mitentscheidung (Vertrag von Amsterdam) angewandt wurde.

Das EP hat eine „Gemeinsame Verkehrspolitik“ der Europäischen Union mit seiner Klage aus dem Jahre 1983 vor dem Europäischen Gerichtshof wegen der Untätigkeit des Rates erzwungen. Bereits damit ist ja schon einiges gesagt, was die Aktivitäten der Verkehrspolitik auf europäischer Ebene bis dahin betraf. Der EuGH hatte der Klage im Jahre 1985 im wesentlichen stattgegeben. Mit dem Weißbuch aus dem Jahre 1985 für die Schaffung eines Binnenmarktes hat die Europäische Kommission zeitgleich neue Initiativen für eine Gemeinsame Verkehrspolitik vorgelegt. In einer ersten Etappe wurde die Rolle des EP bei der Formulierung einer Gemeinsamen Verkehrspolitik durch den Maastrichter Vertrag vom 1. November 1993 beträchtlich gestärkt, denn alle legislativen Vorschläge zum Verkehr wurden dem Verfahren der Zusammenarbeit unterworfen, das dem EP erheblich mehr Mitsprache in diesem Bereich als früher gewährte (Artikel 251 des revidierten EU-Vertrages). Ferner fallen Entscheidungen im Zusammenhang mit den transeuropäischen Netzen (Artikel 154 des revidierten EU-Vertrages), denen ein spezielles Kapitel im Unionsvertrag gewidmet ist, unter das Mitentscheidungsverfahren (Artikel 251), welches das Parlament dem Ministerrat bei der Entscheidungsfindung gleichsetzt.

Nach dem Gipfel von Amsterdam vom 16./17. Juni 1997 steht das EP auf noch solideren Füßen, wurde doch beschlossen, daß mit dem revidierten Unionsvertrag, alle gesetzgeberischen Akte betreffend die Verkehrspolitik und die transeuropäischen Netze nunmehr unter das vereinfachte Verfahren der Mitentscheidung fallen, womit das Parlament gleichberechtigter Partner des Ministerrates bei der Gesetzgebung sein wird.

In der Zielsetzung für eine Gemeinsame Verkehrspolitik ist sich das Parlament mit dem Ministerrat als Mitgesetzgeber und der Europäischen Kommission als Motor und Hüter der Verträge im wesentlichen einig.

Das Hauptziel der europäischen Verkehrspolitik ist die Schaffung einer „auf Dauer tragbaren Mobilität“.

Zudem gibt es im Amsterdamer Vertrag den neu eingeführten Artikel 6⁵, wonach Umweltschutzpolitik nicht als Sektoralpolitik, sondern als sektorübergreifende Materie zu begreifen ist. Nicht zuletzt deshalb ist es im Jahr 2002 interessant zu untersuchen, welche Instrumente es nun also auf europäischer Ebene für eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik gibt.

4. INSTRUMENTE EINER ÖKOLOGISCH ORIENTIERTEN VERKEHRSPOLITIK⁶

Auf europäischer Ebene finden sich insbesondere drei sogenannte Politikbereiche⁷, deren Verknüpfung so etwas wie einen groben Ordnungsrahmen für eine ökologisch orientierte Verkehrspolitik darstellen. Das sind die Politikbereiche:

- Verkehrspolitik,
- Transeuropäische Netze TEN (als eigener Politikbereich für die Teilbereiche Energie, Telekommunikation und Verkehr) sowie
- Umwelt

Im folgenden werden aus diesen Politikbereichen auswahlhaft nur Instrumente benannt, die einen erkennbaren Bezug zu einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik haben. Daher wird auf den Politikbereich „Transeuropäische Netze“ nicht näher eingegangen, da eine „ökologische“ Orientierung kein spezieller Gesichtspunkt der TEN ist.⁸ Im Zuge anderer Bestimmungen wird gleichwohl auf die umweltrelevanten Auswirkungen der TEN Bezug genommen.

4.1 Formelle (Rechts-)Instrumente der Europäischen Union (Gesetzgebende Instrumente)⁹

Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft

Im Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft¹⁰ finden sich so gut wie keine Formulierungen, die auf eine explizite ökologische Orientierung der europäischen Verkehrspolitik schließen lassen, was jedoch in einem Rahmenvertrag nicht weiter verwundert. Lediglich im Artikel 73 wird festgestellt, daß Beihilfen möglich sind, die den Erfordernissen der Koordinierung des Verkehrs dienen. Diese auf den ersten Blick eher technisch klingenden Formulierung darf nicht unterschätzt werden, wenn man

⁵ Die Erfordernisse des Umweltschutzes müssen bei der Festlegung und Durchführung der Politiken und Maßnahmen der Gemeinschaft insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden.

⁶ Verkehrspolitik und Umweltpolitik lassen sich hier, dem Thema entsprechend nicht trennen. Vielmehr werden aus beiden Politikbereichen Instrumente zur Erreichung einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik vorgestellt.

⁷ Einen Überblick über alle Politikbereiche gibt: <http://europa.eu.int/pol/index-de.htm> (20.12.2001)

⁸ Eines der fundamentalen Ziele der Europäischen Union ist die Schaffung eines gemeinsamen Binnenmarktes sowie möglichst homogener wirtschaftlicher und sozialer Bedingungen in der gesamten Gemeinschaft. Dieses Ziel wird unter anderem auf der Basis leistungsfähiger Verkehrsnetze zu erreichen versucht. Deshalb hat die EU 1995 im Vertrag von Maastricht unter anderem die Schaffung eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) beschlossen. Die TEN-Projekte sind Infrastrukturvorhaben von hohem gemeinschaftspolitischen Interesse, mit denen die mehr an nationalen Interessen ausgerichteten einzelstaatlichen Verkehrswegeplanungen für den grenzüberschreitenden Verkehr besser aufeinander abgestimmt werden. Die Aufgabe der EU beschränkt sich in diesem Zusammenhang im wesentlichen auf die Gewährung von finanziellen Zuschüssen, wobei diese von Kriterien wie die Ausgereiftheit der Vorhaben Anreiz für öffentliche oder private Investitionen, die sozialen und wirtschaftlichen Auswirkungen, insbesondere auf die Beschäftigung sowie die Auswirkungen auf die Umwelt abhängig gemacht werden. Das TINA-Netz für die Beitrittskandidaten zur EU sowie die Paneuropäischen Korridore für die EU Nachbarstaaten (ohne Beitrittsbestrebungen) stellen eine Weiterentwicklung der Transeuropäischen Netze dar. Sie sollen die Länder Mittel-, Ost- und Südosteuropas mit den Ländern der EU sowie untereinander verbinden.

⁹ Sämtliche Informationen bezüglich der Rechtsinstrumente stammen von der offiziellen Website der EU. <http://europa.eu.int/> (Stand: 20.12.2001). Auf die exakte Zitierung einzelner Bestimmungen wurde aus Gründen der Übersichtlichkeit oftmals verzichtet, zumal es laufend Änderungen und Ergänzungen gibt.

¹⁰ Konsolidierte Fassung des Vertrages über die Europäische Union: Amtsblatt C 340 vom 10.11.1997

bedenkt, daß hohe Umweltbelastungen durch unkoordinierte und damit nicht effiziente Verkehrsabwicklung entsteht. Konkreter, wenngleich nicht wirklich operationalisierbar sind die Ziele im Bereich der Umweltpolitik (Artikel 174):

- Erhaltung und Schutz der Umwelt sowie Verbesserung ihrer Qualität;
- Schutz der menschlichen Gesundheit;
- umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen
- Förderung von Maßnahmen auf internationaler Ebene zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme.

Explizit angesprochen sind auch Maßnahmen im Bereich der Raumordnung und Bodennutzung, die vom Rat auf Vorschlag der Kommission erläßt. Der immer deutlicher werdende Zusammenhang zwischen Raumnutzung und Raumüberwindung (Verkehr) wird zwar als solcher im Gründungsvertrag nicht erkannt, die rechtlichen Mitteln und Zuständigkeiten sind aber benannt.

Verkehrsrelevante Rechtsvorschriften

Die meisten Vorschriften des Gemeinschaftsrechtes beziehen sich auf Fragen des Marktzutrittes, auf Wettbewerbsregeln, auf das Funktionieren und die Beobachtung des Marktes, Sicherheitsfragen, soziale und technische Bedingungen und dergleichen.

Aus der recht umfangreichen Rechtsmaterie der Verkehrspolitik sollen nun exemplarisch einige wenige, aber bedeutsame Bereiche herausgefiltert werden und zwar aus den aus österreichischer Sicht wichtigen Bereichen:

- Verkehrswege
- Landverkehr und
- Luftverkehr

Eine für Österreich besondere bedeutsame Verwaltungsvereinbarung betrifft die Festlegung des Ökopunktesystems¹¹ als Teil des Transitvertrages (*ABl. L 047 25.02.1993 S.28*). Diese Vereinbarung wurde mit dem Beitritt Österreichs zur EU neu geregelt, wobei die 60 %ige Schadstoffreduktion laut Transitabkommen unverändert aufrecht bleibt. Dasselbe gilt für die Plafondierungsregelung (108%-Klausel) die sicherstellt, daß die Zahl der Transitfahrten einen bestimmten Wert nicht übersteigt. Beim EU-Gipfel im Dezember 2001 in Laeken wurde beschlossen, das Ökopunktesystem (der Transitvertrag läuft 2003 aus) bis zum Vorliegen einer EU-Wegekostenrichtlinie unter gleichen Bedingungen wie bisher beizubehalten. Offen blieb jedoch, ob an der 108%-Klausel festgehalten wird.

Außerdem hat sich die EU gegenüber Österreich verpflichtet (Erklärung Nr. 34) in folgenden Bereichen Regelungen zu erarbeiten, um die vom Güterschwerverkehr hervorgerufenen Umweltprobleme dauerhaft zu lösen: Im Bereich der Straßenbenützungsgebühren, Ausbau und Förderung der Bahn und des kombinierten Verkehrs sowie Maßnahmen zur Verbesserung des technischen Standards der Fahrzeuge (zum Beispiel Abgase, Lärm) mit dem Ziel, dauerhaft ökologisch orientierte Rahmenbedingungen für das künftige europäische Verkehrssystem zu schaffen.

Eine Vorstufe zu einer echten leistungsabhängigen und damit gerechten Kostenanlastung, wie sie die geplante Wegekostenrichtlinie im Auge hat besteht derzeit in Form der Richtlinie 1999/62/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juni 1999 über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (*ABl. L 187 20.07.1999 S.42*)

Im Bereich „Landverkehr“ finden sich unter dem Titel „Annäherung der Strukturen“ einige wenige Richtlinien, die einen indirekten Bezug zu einer ökologischen Orientierung der Verkehrspolitik haben. Das sind:

- Entschließung des Rates vom 17. Dezember 1990 über die Entwicklung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsbahnnetzes (*ABl. C 033 08.02.1991 S.1*)
- Richtlinie 92/6/EWG des Rates vom 10. Februar 1992 über Einbau und Benutzung von Geschwindigkeitsbegrenzern für bestimmte Kraftfahrzeugklassen in der Gemeinschaft (*ABl. L 057 02.03.1992 S.27*)
- Entschließung des Rates vom 19. Juni 1995 über den Ausbau des Schienenverkehrs und des kombinierten Verkehrs (*ABl. C 169 05.07.1995 S.1*)
- Entschließung des Rates vom 28. September 1995 zum Einsatz der Telematik im Straßenverkehr (*ABl. C 264 11.10.1995 S.1*)

Im Luftverkehr sind es insbesondere fehlende Koordinierung im Bereich der Flugsicherung die zu einer unnötigen Mehrbelastung der Bevölkerung in Form von Lärm und zu einer sinnlosen Vergeudung von Kerosin führen. Diesbezüglich sind folgende Bestimmungen relevant:

- Richtlinie 97/15/EG der Kommission vom 25. März 1997 zur Übernahme von Eurocontrol-Normen und zur Änderung der Richtlinie 93/65/EWG des Rates über die Aufstellung und Anwendung kompatibler technischer Spezifikationen für die Beschaffung von Ausrüstungen und Systemen für das Flugverkehrsmanagement (Text von Bedeutung für den EWR) *ABl. L 095 10.04.1997 S.16* Geändert durch 300R2082 (*ABl. L 254 09.10.2000 S.1*)
- Richtlinie 80/51/EWG des Rates vom 20. Dezember 1979 zur Verringerung der Schallemissionen von Unterschallluftfahrzeugen *ABl. L 018 24.01.1980 S.26*. Geändert durch 383L0206 (*ABl. L 117 04.05.1983 S.15*). Übernommen durch 294A0103(52) (*ABl. L 001 03.01.1994 S.263*)

¹¹ Die Regelung zielt im wesentlichen auf die Reduktion der Gesamtemission von NO_x ab und sieht vor, daß jeder Lkw im Transitverkehr durch Österreich eine bestimmte Zahl von Ökopunkten benötigt, die dem Wert seiner NO_x-Emission entspricht.

- Richtlinie 89/629/EWG des Rates vom 4. Dezember 1989 zur Begrenzung der Schallemission von zivilen Unterschallstrahlflugzeugen ABl. L 363 13.12.1989 S.27. Übernommen durch 294A0103(52) (ABl. L 001 03.01.1994 S.263)
- Verordnung (EG) Nr. 925/1999 des Rates vom 29. April 1999 zur Registrierung und zum Betrieb innerhalb der Gemeinschaft von bestimmten Typen ziviler Unterschall- Strahlflugzeuge, die zur Einhaltung der in Band I Teil II Kapitel 3 des Anhangs 16 des Abkommens über die Internationale Zivilluftfahrt, dritte Ausgabe (Juli 1993), festgelegten Normen umgerüstet und neubescheinigt worden sind ABl. L 115 04.05.1999 S.1

Umweltrelevante Rechtsvorschriften mit Bezug zu Verkehr

Speziell im Umweltbereich gibt es eine Vielzahl eingesetzter rechtlicher Instrumente, von denen die meisten gesetzgeberisch festgelegte Mindestnormen für den Umweltschutz sind. In den nachfolgenden Kapiteln findet sich daher eine nach Sachbereichen geordnete Enzyklopädie (ohne Anspruch auf Vollständigkeit) der relevanten Bestimmung, um einen groben Überblick zu bekommen. Begleitend zu diesen Bestimmungen gibt es eine Reihe von Übereinkommen zur Anwendung und Kontrolle des Umweltrechtes in der EU.¹²

Schutz des Lebensraumes

Im Rahmen des Übereinkommens zum Schutz der Alpen (Alpen- Konvention) gehen die Vertragsparteien die Verpflichtungen ein, unter Beachtung des Vorsorge-, des Verursacher- und des Kooperationsprinzips eine ganzheitliche Politik zur Erhaltung und zum Schutz der Alpen unter ausgewogener Berücksichtigung der Interessen aller Alpenstaaten, ihrer alpinen Regionen sowie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft unter umsichtiger und nachhaltiger Nutzung der Ressourcen sicherzustellen. Besondere Beachtung verdient das Verkehrskapitel, das als Ziel formuliert, Belastungen und Risiken im Bereich des inneralpinen und alpenquerenden Verkehrs auf ein Maß zu senken, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie deren Lebensräume erträglich ist, unter anderem durch eine verstärkte Verlagerung des Verkehrs, insbesondere des Güterverkehrs, auf die Schiene, vor allem durch Schaffung geeigneter Infrastrukturen und marktconformer Anreize, ohne Diskriminierung aus Gründen der Nationalität.

Luftverschmutzung

Zahlreiche, Richtlinien regeln insbesondere technische Normen und Grenzwerte. Ihnen ist unter anderem zu verdanken, daß das Thema Blei- und Schwefelemissionen aus Kraftfahrzeugen heute keine Thema mehr sind. Die Richtlinien spiegeln auch sozusagen aktuelle Modethemen wieder. War etwa vor Einführung der Katalysatorenpflicht Kohlenmonoxid im Zentrum der Betrachtung, ist es in den letzten Jahren CO₂ und neuerdings auch Partikelbelastungen der Abgase.

Exemplarisch sei eine Gliederung der Rechtsmaterie für Kraftfahrzeuge dargestellt:

- Otto- und Dieselmotoren
- Emission gasförmiger Schadstoffe aus Dieselmotoren
- Emission von Dieselmotoren: neue begrenzte Werte
- Schwefelgehalt bestimmter flüssiger Brennstoffe
- Qualität von Otto- und Dieselmotoren
- Gasförmige Schadstoffe, die von anderen mobilen Maschinen als Kraftfahrzeugen emittiert werden
- Emission gasförmiger Schadstoffe aus land- und forstwirtschaftlichen Zugmaschinen
- CO₂-Emissionen neuer Personenkraftwagen
- Kraftstoffverbrauch neuer Personenkraftwagen
- Umweltprobleme durch den Güterkraftverkehr

Folgende Materien regeln die verkehrsrelevanten Auswirkungen auf die Biosphäre:

- Luftqualität (Grenzwerte und Alarmschwellen für Schwefeldioxid, Stickstoffdioxid, Feinpartikel, Schwebstaub und Blei ; für Benzol und Kohlenmonoxid; für polyzyklische aromatische Kohlenwasserstoffe, Kadmium, Arsen, Nickel und Quecksilber.)
- Nationale Emissionshöchstgrenzen für bestimmte Luftschadstoffe
- Luftqualität: Austausch von Informationen und Daten
- Emission von Stickstoffoxiden durch zivile Unterschall-Strahlflugzeuge
- Luftverschmutzung durch Ozon
- Protokoll über Schwermetalle
- Emissionen von Treibhausgasen: Beobachtungssystem
- Handel mit Treibhausgasemissionen
- Protokoll von Kyoto über Klimaänderungen

¹² Z.B. Übereinkommen zu folgenden Bereichen: Freier Zugang zu Informationen, Übereinkommen von Aarhus über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten, Schwere Umweltkriminalität, Strafrechtlicher Schutz der Umwelt

- Strategie nach Kyoto
- Verkehr und CO₂

Lärmbekämpfung

Hier regeln einschlägige Richtlinien den zulässigen Schallpegel und die Auspuffvorrichtung von Kraftfahrzeugen sowie die Begrenzung von Schallemissionen von zivilen Unterschallstrahlflugzeugen

- Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Richtlinienvorschlag)
- Lärmschutzpolitik: Grünbuch
- Kraftfahrzeuge
- Krafträder
- Baumaschinen
- Zivile Unterschall-Strahlflugzeuge

Schutz der Natur und der biologischen Vielfalt

Die biologische Vielfalt wird in der Eu insbesondere durch folgende Bestimmungen geschützt:

- Übereinkommen von Bern zur Erhaltung der europäischen freilebenden Tiere und wildwachsenden Pflanzen und ihrer natürlichen Lebensräume
- Natürliche Lebensräume (Natura 2000)
- Übereinkommen vom Rio de Janeiro über die biologische Vielfalt
- Für Fauna und Flora gelten spezielle Bestimmungen, die auf einzelne Arten abzielen:
- Gefährdete wildlebende Tier- und Pflanzenarten
- Erhaltung wildlebender Vogelarten
- Übereinkommen von Bonn zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (Bemerkenswert ist das Übereinkommen zur Erhaltung der wandernden wildlebenden Tierarten (*ABl. L 210 19.07.1982 S.10*), das die Wichtigkeit der Erhaltung wandernder Arten anerkennt und auch schon bei einem konkreten Verkehrsprojekt zu einer entsprechenden Stellungnahme der Kommission geführt hat.¹³

Strategische Umweltprüfung (SUP)¹⁴

„Ziel dieser Richtlinie ist es, im Hinblick auf die Förderung einer nachhaltigen Entwicklung ein hohes Umweltschutzniveau sicherzustellen und dazu beizutragen, daß Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme von Plänen und Programmen einbezogen werden, indem dafür gesorgt wird, daß bestimmte Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, entsprechend dieser Richtlinie einer Umweltprüfung unterzogen werden.“¹⁵

Die strategische Umweltprüfung wird als ein wichtiges Werkzeug zur Einbeziehung von Umwelterwägungen bei der Ausarbeitung und Annahme bestimmter Pläne und Programme angesehen, die erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt in den Mitgliedstaaten haben können. Denn sie soll gewährleisten, daß derartige Auswirkungen bei der Durchführung von Plänen und Programmen berücksichtigt werden.

4.2 Informelle Instrumente der EU

Zu den informellen Instrumenten einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik zählen insbesondere empfehlende Politiken und Programme ohne spezielle (unmittelbare) Rechtsverbindlichkeit. Sie haben im wesentlichen empfehlenden Charakter, dienen aber nicht selten als Impetus für die Erlassung von verbindlichen Rechtsinstrumenten oder beziehen sich auf bestehende Gesetze und Verträge.

Ökonomische Instrumente

Unter ökonomischen Instrumenten versteht man insbesondere Instrumente, die den Konsumenten und Produzenten preisliche (finanzielle) Anreize bieten, die Umwelt zu schützen und mit natürlichen Ressourcen verantwortungsbewußt umzugehen. Im Sinne von Pull- und Push-Maßnahmen bedeutet dies, durch entsprechende ökonomische oder steuerliche Maßnahmen ein gewünschtes „Umweltverhalten“ zu steuern und durch das Setzen von Preissignalen, Zielvorgaben zu formulieren, damit umweltfreundliches Verhalten nicht mit höheren (betrieblichen) Kosten verbunden ist und somit nicht konkurrenzfähig wäre.

Solche Umweltabgaben lassen sich in zwei Gruppen einteilen:

- Emissionsabgaben wie z.B. Gebühren für die Luftverschmutzung oder Lärmemissionsabgaben im Bereich der Luftfahrt
- Produktabgaben, z. B. Steuern auf Benzin oder Kerosin

¹³ 96/15/EG: Stellungnahme der Kommission vom 18. Dezember 1995 zur Querung des Peenetales (Deutschland) durch die geplante Autobahn A 20 gemäß Artikel 6 Absatz 4 der Richtlinie 92/43/EWG des Rates zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen (*ABl. L 006 09.01.1996 S.14*)

¹⁴ Die „normale“ Projekt-UVP ist längst in nationales Recht umgesetzt und wird in Österreich auch schon bei wenigen Verkehrsprojekten praktiziert. Da sie aber keinen ausdrücklichen europaweiten Bezug hat, wird an dieser Stelle nicht näher auf sie eingegangen.

¹⁵ Artikel 1 der Richtlinie 2001/42/EG

Horizontale, begleitende Instrumente

Zu den sogenannten horizontalen oder begleitenden Instrumenten zählen einerseits Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung, die Förderung der wissenschaftlichen Forschung und technologischer Entwicklung bis hin zum Aufbau umweltrelevanter Datenbanken zur besseren Umweltinformation¹⁶, und andererseits auch die begleitende Einbeziehung wichtiger Fachdisziplinen, wie zum Beispiel die Raumplanung, die explizit genannt wird. Weitere begleitende Instrumente sind etwa die Etablierung einer Europäischen Umweltagentur, die Festlegung von Mindestkriterien für Umweltspektionen, sowie der Richtlinienvorschlag über die „Auswirkungen der Pläne und Programme auf die Umwelt“.

Finanzielle Hilfen

Zu den klassischen finanziellen Hilfen, die die EU gewährt zählen der Strukturfond, der Kohäsionsfond sowie EIB-Darlehen. Im Umweltbereich ist insbesondere das LIFE-Programm¹⁷ zu erwähnen, das finanzielle Unterstützung für Maßnahmen zugunsten der Umwelt in der Gemeinschaft und bestimmten Drittländern¹⁸ bietet.

4.3 Auswahl einiger Aktionspläne und Programme

Weißbücher

Weißbücher bezeichnet man in der EU-Terminologie konzeptionelle Vorschläge, die von der EU-Kommission zu bestimmten Politikbereichen ausgearbeitet werden und dem Europäischen Parlament und dem EU-Ministerrat zur Beratung übermittelt werden. Auf Basis der in diesen Gremien geführten Diskussionen entscheidet die Kommission, welche Vorschläge in Richtlinienentwürfe gefaßt werden. So gesehen sind Weißbücher zwar unverbindlich, bilden jedoch eine wichtige Grundlage im politischen Meinungsbildungsprozeß.

Weißbuch - Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung

Das „Weißbuch - Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU“ wurde im Juli 1998 von der Kommission verabschiedet (KOM(98) 466).

In diesem Weißbuch wird die Notwendigkeit betont, gemeinsame Entgeltgrundsätze für alle Verkehrsinfrastrukturen zu schaffen, um Ungleichgewichte innerhalb und zwischen den Verkehrsträgern zu korrigieren. Angesichts der fortschreitenden Liberalisierung in allen Verkehrssektoren und der ständigen Zunahme der Güterströme mit einer entsprechenden Auswirkung auch auf Menschen und Umwelt, ist die Harmonisierung der Gebührensysteme zur Unterstützung einer Politik, die zu einer dauerhaften Mobilität führt, erklärtes Ziel der gemeinsamen Verkehrspolitik. Das Weißbuch geht dabei von zwei Grundsätzen aus: Als volkswirtschaftlich effizienteste Lösung zur Bepreisung der Infrastruktur werden die Grenzkosten vorgeschlagen, d.h. die Kosten, die ein zusätzliches Fahrzeug (Straße oder Schiene) verursachen. Weiters wird vorgeschlagen, jeder Verkehrsteilnehmer sollte seine externen Kosten (Umweltverschmutzung, Lärm, Unfallfolgekosten...), selber tragen (Verursacherprinzip). Diese sollten nicht mehr - wie bisher - weitgehend von Dritten oder der Allgemeinheit übernommen werden.

Die Problematik bei diesem Ansatz liegt darin, daß die einzelnen Mitgliedsstaaten frei sind, zusätzliche Gebühren einzuheben, um eine höhere Kostendeckung zu erreichen. Das wird weiterhin zu großen Unterschieden in der Infrastrukturbepreisung führen, die den internationalen Verkehr verteuern werden. Speziell für Österreich und hier besonders auf der Brennerstrecke denkt man daran, erhöhte Umweltkosten (aufgrund der besonderen inneralpinen Lage) in Rechnung zu stellen, was immer wieder zu Kontroversen mit der EU führt. Ein weiterer Kritikpunkt ist, daß die Berechnung der externen Kosten wissenschaftlich sehr umstritten sind. Realistisch erscheint daher eine schrittweise Einführung, die zunächst mit einem Road-Pricing für Lkw ihren Anfang haben wird. Diese kann zu einer moderaten Erhöhung der Preise für den Straßengüterverkehr führen, die aber nicht automatisch eine Verkehrsverlagerung auf die Schiene zur Folge haben muß.

Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft

Am 12.09.2001 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch zur Verkehrspolitik mit dem Titel "Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft" verabschiedet. Als Zielsetzung definiert sie die "stärkere Ausrichtung der Verkehrspolitik an den Interessen der Benutzer". Dies könne dadurch erreicht werden, daß die Verkehrssysteme für die Bürger mehr "Effizienz, Qualität und Sicherheit gewährleisten".

In einem 60 Punkte umfassenden Aktionsprogramm mit dem Ziel das enorme Wachstum des Verkehrs auf dem Verkehrsträger Straße zu stoppen wird das Schwergewicht eher auf ökonomische Fragen und auf Fragen der Sicherheit als auf umweltbezogene Fragen gelegt. Dennoch lassen sich insgesamt folgende Schwerpunkte herausarbeiten:

- Bewältigung des Luftverkehrsanstieges (Kerosinbesteuerung, Umweltbelastung durch Flughäfen; bessere Kapazitätsausnutzung)
- Gemeinsame Strategien für alle Verkehrsträger (Programm zur Förderung von Alternativen zum Straßenverkehr [Marco Polo])
- Kostenwahrheit für den Benutzer der Infrastrukturen (Ausarbeitung einer Rahmenrichtlinie über die Grundsätze der Tarifierung für die Infrastrukturnutzung)

¹⁶ Dazu zählt auch der Aufbau vergleichbarer Nomenklaturen, Normen, Kriterien und Methoden.

¹⁷ Verordnung (EG) Nr. 1655/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. Juli 2000 über das Finanzierungsinstrument für die Umwelt (LIFE).

¹⁸ Länder, die an das Mittelmeer oder an die Ostsee angrenzen; Länder Mittel- und Osteuropas, die Kandidaten für den Beitritt zur Europäischen Union sind

Fünftes Umwelt-Aktionsprogramm (1992-2000)

Die gemeinschaftliche Umweltpolitik zielte seit den 70er Jahren hauptsächlich auf die Verabschiedung eines rechtlichen Rahmens zur Bekämpfung der Umweltverschmutzung und zum Schutz der Umwelt ab. In einem 1992 veröffentlichten Bericht über den Zustand der Umwelt ging jedoch hervor, daß in zahlreichen Bereichen Verschlechterungen eingetreten sind, was zur Verabschiedung des 5. Umwelt-Aktionsprogrammes¹⁹ („Für eine dauerhafte und umweltgerechte Entwicklung“) im Jahre 1993 geführt hat. Mit dem Ziele einer dauerhaften und umweltgerechten Entwicklung hat sich das Programm unter anderem auf eine verbessertes Mobilitätsmanagement mit effizienteren und umweltgerechteren Verkehrsträgern sowie auf einheitliche Maßnahmenpakete zur Verbesserung der Umweltqualität in städtischen Gebieten als Schwerpunktthemen geeinigt. Insbesondere die Erkenntnis, daß die Vollendung des Binnenmarktes zu einer deutlichen Zunahme des Verkehrsaufkommens geführt hat, war Auslöser für das verstärkte Bemühen, die Planungen für Verkehrsinfrastruktur zu verbessern, den öffentlichen Verkehr zu fördern und die Kraftstoffqualität zu verbessern.

Aus heutiger Sicht, war es einer der größten Mängel, daß dieses Programm ein verständliches Leitbild hat vermissen lassen. Es wurden zwar Ziele angegeben, diese wurden jedoch nicht allgemein verstanden oder akzeptiert. Insbesondere das Leitbild „Nachhaltigkeit“ hat meines Erachtens bei ökologischen Fragestellungen stark dazu beigetragen, Verwirrung und Unverständnis zu stiften und hat somit einen Schaden angerichtet, da wertvolle Zeit verstrichen ist. Da für einzelne Sektoren (insbesondere für den Verkehrssektor) nicht näher konkretisiert wurde, welche operationalisierbaren Ziele sich daraus ableiten ließen, ist das politische Schlagwort bis heute ein solches geblieben. Wenn das Leitbild als solches common sense ist, müßten verstärkt Anstrengungen zu dessen Konkretisierung unternommen werden.²⁰ Neben dem schwammigen Leitbild läßt sich als Kritik auch noch der geringe Bekanntheitsgrad des Aktionsprogrammes anführen, ein Kritikpunkt, der umso schwerer wiegt, als auf die Verhaltensänderung der einzelnen Akteure explizit hingewiesen wird.

Der Cardiff-Prozeß

Die Europäische Kommission hat auf Aufforderung des Rates in Cardiff 1998 ein Strategiepapier²¹ vorgelegt, das Leitlinien zur Umsetzung des Integrationsprinzips (gemäß Artikel 6 des EU Vertrages) vorgeben soll. Im Bericht des Rates „Verkehr“²² wird die Erhöhung des Preises für „Naturverbrauch“ als wesentliches Gestaltungsmittel erwähnt, um den Kosten des verkehrsbedingten Naturverbrauchs Rechnung zu tragen – eine wie mir scheint zwar durchaus richtige Einschätzung, aber geradezu klassisch nicht auf EU-Ebene umzusetzende Empfehlung. Des weiteren empfiehlt der Bericht eine Umweltentlastung durch technische Weiterentwicklung und optimale Ausnutzung aller Verkehrsmittel. Ansätze zur Verkehrsvermeidung etwa durch stärkere Integration raumplanerischer Instrumente fehlen ebenso wie ökologische Implikationen der Transeuropäischen Netze sowie ganz allgemein Aussagen zum Wachstum des Verkehrsaufkommens und der Verkehrsleistung.²³

Sechstes Aktionsprogramm für die Umwelt (Umwelt 2010: Unsere Zukunft liegt in unserer Hand)

Im Jänner 2001 wurde das 6. Aktionsprogramm für die Umwelt²⁴ mit dem Ziel verabschiedet, Prioritäten und Ziele der Umweltpolitik der Gemeinschaft bis 2010 festzulegen, und um Maßnahmen zu beschreiben, die nötig sind, um eine nachhaltige Entwicklung zu gewährleisten.²⁵ Was ist neu gegenüber dem 5. Umwelt-Aktionsprogramm? Zunächst wird erkannt, daß zur Bewältigung der heutigen umweltpolitischen Herausforderungen ein rein gesetzgeberischer Ansatz (siehe Abschnitt 0) nicht mehr ausreicht und daher auch ein strategischer Ansatz erforderlich ist. Das Programm schlägt daher 5 prioritäre strategische Aktionsschwerpunkte vor:

- Verbesserung der Umsetzung bestehender Rechtsvorschriften
- Einbeziehung der Umweltschutzziele in andere Politikbereiche (also etwa auch in die Verkehrspolitik)
- Zusammenarbeit mit dem Markt (Partnerschaft mit der Wirtschaft)
- Einbeziehung der Bürger und Bewirkung einer Verhaltensänderung und
- Berücksichtigung von Umweltbelangen in Entscheidungen über die Flächennutzungsplanung und Raumordnung

Was davon betrifft nun speziell die Verkehrspolitik? Insbesondere der fünfte Punkt verdient Beachtung: Wie bereits in Abschnitt 0 erwähnt, erscheint es problematisch, eine Kompetenz, die etwa in Österreich auf Gemeindeebene angesiedelt ist, als strategischen Aktionsschwerpunkt innerhalb der EU festzusetzen. Allerdings, und da geht das sechste Aktionsprogramm einen Schritt weiter, könnte diese Vorgehensweise tatsächlich von strategischer Bedeutung sein. Was kann diesbezüglich auf EU-Ebene getan werden. Das Programm schlägt unter anderem folgende Aktionen vor:

- Veröffentlichung einer Mitteilung über die Notwendigkeit der Berücksichtigung der Umweltbelange in der Raumordnungsplanung,
- Verbesserung der Umsetzung der Richtlinie über die Umweltverträglichkeitsprüfung,
- Verbreitung der besten Praxis und Förderung eines Erfahrungsaustausches über eine nachhaltige Raumplanung, darunter auch für städtische Gebiete,

¹⁹ Amtsblatt C 138 vom 17.05.1993

²⁰ Vgl. Hauger, Georg: Nachhaltigkeit im Verkehr: Eine Gratwanderung zwischen politischer Vision und planerischer Umsetzung, in: Internationales Verkehrswesen, Nr. 10, 51(1999), S.451-454.

²¹ Europäische Kommission 1998 KOM(98) 333. Mitteilung der Kommission an den Rat: Partnerschaft für Integration. Eine Strategie zur Einbeziehung der Umweltbelange in die EU-Politik.

²² (Dok. 13811/98) http://europa.eu.int/comm/energy_transport/library/integr-env-trans.pdf (Stand: 21.12.2001)

²³ Es gibt nur eine Aussage zum Verkehrsaufkommen im Luftverkehr.

²⁴ KOM (2001) 31

²⁵ Amtsblatt C 154 E vom 29.5.2001

- Verankerung einer nachhaltigen Raumplanung in der Regionalpolitik der Gemeinschaft.

Neben der nicht zu unterschätzenden Signalwirkung dieser Strategien könnte es künftig tatsächlich gelingen, die im 5. Umwelt-Aktionsprogramm angesprochene Integration des Umweltschutzgedankens in die Sektoralplanung nun über die Raumordnung in die Verkehrspolitik zu bewerkstelligen.

Des weiteren konzentriert sich das sechste Umweltaktionsprogramm auf die vier prioritären Aktionsbereiche:

- **Klimawandel** (Verminderung der Treibhausgasemissionen; Umsetzung des Kyoto-Protokolls, ...),
- **biologische Vielfalt** (Verbesserte Wasser- und Luftreinhaltung; Schutz, Erhaltung und Wiederherstellung von Landschaft; Einführung einer Bodenschutzstrategie; Ausweitung der Natura 2000 Gebiete, ...),
- **Umwelt und Gesundheit** (Annahme und Umsetzung der Lärmschutzrichtlinie,...) sowie
- **nachhaltige Bewirtschaftung von natürlichen Ressourcen und Abfällen** (Wirtschaftswachstum soll vom Ressourcenverbrauch entkoppelt werden),

womit in allen Punkten das Verkehrswesen zumindest indirekt angesprochen ist. Die meisten zur Diskussion stehenden Maßnahmen freilich sind in vielen Bereichen vage und unverbindlich.

Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK)

Mit dem Europäischen Raumentwicklungskonzept EUREK, das im Mai 1999 verabschiedet wurde, haben sich die EU-Mitgliedstaaten und die Kommission auf gemeinsame räumliche Ziele bzw. Leitbilder für die zukünftige Entwicklung des Territoriums der Europäischen Union verständigt. Die drei grundlegenden Ziele europäischer Raumentwicklungspolitik sind:

- die Entwicklung eines ausgewogenen und polyzentrischen Städtensystems und eine neue Beziehung zwischen Stadt und Land,
- die Sicherung eines gleichwertigen Zugangs zu Infrastruktur und Wissen und
- die nachhaltige Entwicklung, intelligentes Management und Schutz von Natur und Kulturerbe.

Das EUREK dient gleichermaßen den Mitgliedstaaten, den Regionen und lokalen Gebietskörperschaften und der Europäischen Kommission im jeweiligen eigenem Zuständigkeitsbereich als politischer Orientierungsrahmen.

Das EUREK sollte von den Mitgliedstaaten und der Kommission vor allem im Hinblick auf die Verkehrsplanung und die anstehende Überprüfung der TEN betrachtet werden. Obwohl aufgrund seiner Unverbindlichkeit der „weichen Gesetzgebung“ zuzurechnen ist, findet es mehr und mehr Beachtung als Leitlinie und Orientierungsgröße in der harten nationalen Gesetzgebung.²⁶

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Hauptziel der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften im Bereich einer ökologisch orientierten Verkehrspolitik ist die Begrenzung der von Kraftfahrzeugen ausgehenden Emissionen. Diese Strategie verfolgt im wesentlichen folgende Elemente:

- Verringerung des Schadstoffausstoßes von Kfz (Katalysatoren, technische Überwachung)
- Verringerung des Kraftstoffverbrauchs von Personenkraftwagen (in Zusammenarbeit mit den Automobilherstellern)
- Förderung „sauberer“ Kfz (steuerliche Anreize)

Diese Maßnahmen sind in Summe als sehr effizient zu bezeichnen und haben in der Vergangenheit zu zahlreichen Verbesserungen geführt. Die Einführung der Katalysatorenpflicht ist hier ebenso zu nennen wie die Verbesserungen im Bereich der Kraftstoffe (Blei, Schwefel etc.)

Viele andere Bemühungen im Rahmen von diversen Übereinkommen, Konzepten, Programmen, Grün- und Weißbüchern, Aktionsprogrammen, Willenserklärungen usw. wirken nicht so unmittelbar, tragen aber wesentlich dazu bei, Themen von europaweitem Belang (und Verkehr ist so ein Thema) auf breiter Basis zu thematisieren und zu diskutieren. Einige davon werden unverbindlich bleiben und irgendwann vergessen werden, andere werden an Bedeutung gewinnen. Zu letzteren sind insbesondere die europaweite Einführung eines leistungsabhängigen Road-Pricings zu zählen und die Ausarbeitung einer Wegekostenrichtlinie. Beide Maßnahmen erscheinen hervorragend geeignet, externe Kosten (also auch Umweltkosten) direkt den Verursachern anzulasten (Verursacherprinzip) und so nicht nur zur Kostenwahrheit beizutragen, sondern können dadurch auch zu einer Verhaltensänderung der Verkehrsteilnehmer und Konsumenten führen und damit gleichzeitig zu einer effizienteren (= umweltfreundlicheren) Mobilität aller Beteiligten.

²⁶ Vgl.: Eser, Thiemo: EUREK – Raumentwicklung neu? In: raum, Nr. 12, 2001, S. 44-49.