

Rainer Wolf

Die ökologischen Blindstellen des Europäischen Verkehrsbinnenmarktes

»Wir wissen zwar nicht wohn, aber dafür sind wir schneller da.«

(H. Qualtinger)

»Wir kommen immer noch früh genug zu spät.«

(H. Plessner)

1. Scheidewege der Verkehrspolitik

Der Verkehr ist Indikator des gesellschaftlichen Fortschritts, aber zunehmend auch der selbstdestruktiven Potentiale entwickelter Produktivkräfte. Auch an diesem Beispiel macht die Gesellschaft die schmerzliche Erfahrung, wie das Fortschrittsparadigma der modernen Technik kollabiert. Was früher uneingeschränkt auf die Seite des gesellschaftlichen Nutzens zu verbuchen war, zeigt seit einigen Jahrzehnten seine Ambivalenz in dem raschen Ansteigen seiner gesellschaftlichen Kosten. Die europäischen Städte, seit frühkapitalistischem Fernhandel, Eisenbahn und Massentourismus stolzer Fokus des Verkehrs, beginnen ihre urbanen Zentren vor dem »Nihilismus der Geschwindigkeit«¹ abzuschotten, weil der Verkehr eben diese Urbanität, die er vormals mitkonstituiert hatte, nun zu erdrosseln droht. Und selbst die von den Segnungen des Fortschritts vernachlässigte Peripherie entdeckt in eben dieser Vernachlässigung ein Stück Option auf eine bessere Zukunft.

Doch gegenüber dieser Selbstbesinnung auf die Selbstbegrenzung, die einen Teil der Diskussion um die Regionalisierung ausmacht, drängen wieder Impulse zur Entgrenzung in den Vordergrund. Das »Projekt Europa« schleift die nationalen Grenzen, damit Menschen und Waren zueinanderkommen. Die Marktintegration des »zwischenstaatlichen Wirtschaftsinteressenverbundes«² zielt auf die Vermehrung des allgemeinen Wohlstandes und des wirtschaftlichen Wachstums durch einen gemeinsamen Binnenmarkt. Wie die Kommunikation von Mensch zu Mensch soziale Barrieren abbauen soll, soll der Verkehr die räumlichen Distanzen überwinden helfen, damit die Waren auf dem Markt zirkulieren; er schafft die technischen Voraussetzungen für mobile Arbeitskräfte; er ermöglicht eine internationale Arbeitsteilung. Bereits dies hat durchaus ambivalente gesellschaftliche Konnotationen: Mit Hilfe niedriger Transportkosten lassen sich arbeitsintensive Produktionsstätten dorthin verlagern, wo die billigsten Arbeitskräfte zu finden sind, und die direktiven Funktionen dort konzentrieren, wo die Standortvorteile der ökonomischen Zentren bestehen. Der Verkehr schleift nicht nur die einengenden Bastionen lokaler Herrschaft, er konstituiert auch neue räumliche Disparitäten.

Die Motorisierung des Verkehrs fiel nicht aus Zufall mit der Industrialisierung der Produktion zusammen. Auch heute noch ist der Verkehr ein zentrales Diffusionsfeld, in dem sich wissenschaftlich-technische Innovationen bevorzugt realisieren. Nicht nur in der Bundesrepublik sind die führenden Unternehmen mit ihrer

¹ Paul Virilio, *Die Ästhetik des Verschwindens*, Berlin 1986, S. 78.

² Ulrich Beyerlin, *Die »neue« Umweltpolitik der Europäischen Gemeinschaft*, UPR 1989, 361.

Produktpalette auf verkehrsauffinen Märkten engagiert. Durch die Anforderungen der Dienstleistungsgesellschaft, von zunehmender Freizeit und freizeitorientierten Konsumhaltungen wird eine ubiquitäre und zu jeder Zeit stattfindende Mobilmachung der Gesellschaft ausgerufen. Die »Rund-um-die-Uhr-Gesellschaft« ist auch eine »around-the-world-Gesellschaft«³.

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur gilt seit jeher als Qualitätsbeweis für die Modernisierungsbereitschaft des Staates, für die er erhebliche Anteile seines Haushaltes aufwenden muß⁴, ist sie doch ein wesentlicher Standortfaktor für Unternehmen, aus deren Prosperität er wiederum die basalen Quellen seiner politischen Legitimation speist. Verkehrspolitik als Annexpolitik zur Wirtschaftspolitik setzt eindeutige Ziele: unbegrenzte Verkehrserschließung aller Standorte, Ausrichtung der Verkehrsinfrastruktur auf die jeweils leistungsfähigste Verkehrstechnik, Erhöhung der Transportleistung und der Transportgeschwindigkeit sowie Minimierung der Transportkosten. Dies gilt seit der Massenmotorisierung nicht weniger für die Alltagsbedürfnisse der Gesellschaft, in der alles, was nicht »verkehrsgünstig« erreichbar ist, entweder den Status eines marginalisierten oder aber den eines sehr exklusiven Ortes erhält.

Daß sich die Dynamik der Gesellschaft in Raumnutzungsmustern von extensiver Mobilität manifestiert, hat ökologische Kosten, die inzwischen die der industrieller Anlagen übersteigen⁵. Der Verkehr ist zur größten Realbedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen geworden. Das gleiche gilt in Bezug auf die realisierten Unfallrisiken⁶. Der Verkehr ist mit Abstand der wichtigste Faktor der Lärmbelastung⁷. Mittlerweile steht er auch im Bereich der Luftschadstoffe an der Spitze⁸. Er belästigt und schädigt dabei nicht nur Anwohner und nähere Umgebung, sondern produziert auch als Hauptverursacher im kumulativen und synergetischen Zusammenwirken mit anderen Emissionsquellen globale Risiken. Seine Beiträge zum Waldsterben und zu der sich anbahnenden Klimakatastrophe sind hinlänglich thematisiert⁹. Der Verkehr verbraucht mit zunehmenden Ansprüchen die nichtregenerierbaren Ressourcen. Er steigerte seinen Anteil am Mineralölverbrauch von 30,4% 1965 auf 45,5% 1986¹⁰. Sein Flächenbedarf ist unersättlich¹¹. Die zementierte Gewalt der Verkehrsinfrastrukturen zerschneidet Ökosysteme, verunstaltet Landschaften und bedroht die urbane Lebensqualität.

Dies alles impliziert dringenden Handlungsbedarf an regulativer Politik. Unter ökologischen Gesichtspunkten sind verkehrspolitische Zielsetzungen indiziert, die bereits in ihrem Ansatz konträr zu den verkehrswirtschaftlichen Anforderungen stehen: Vermeidung von Verkehr, Erhöhung der Transportkosten, Beschränkung der Geschwindigkeiten, Rückbau von Verkehrsinfrastruktur, wo die ökologischen und sozialen Kosten unerträglich geworden sind, scharfe und verursacherbezogene

3 Vgl. dazu Rainer Wolf, Freizeit und Umweltschutz. Umweltpolitik in der »postindustriellen Gesellschaft«, in: Hartwig Donner/Georgios Magoulas/Rainer Wolf (Hg.), Umweltschutz zwischen Staat und Markt. Moderne Konzeptionen im Umweltschutz, Baden-Baden 1989, S. 203 (232).

4 Die Verkehrsausgaben des Bundes belaufen sich seit 25 Jahren ziemlich konstant auf etwa 10% seiner Gesamtausgaben und etwa 40% seiner Investitionen: vgl. Bundesminister für Verkehr (Hg.), Verkehr in Zahlen 1985, S. 107.

5 Vgl. dazu Umweltbundesamt, Was Sie immer schon über Auto und Umwelt wissen wollten, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1983, S. 9 ff.

6 Verkehr in Zahlen (Fn. 4), S. 142 ff.

7 Rund 60% der Bundesbürger fühlen sich durch Straßenlärm belastigt. Vgl. Umweltbundesamt, Daten zur Umwelt 1986/87, Berlin 1986/87, S. 426.

8 A. a. O., S. 228.

9 Vgl. dazu Peter Hennecke/Michael Müller, Die Klimakatastrophe, Bonn 1989.

10 Verkehr in Zahlen (Fn. 4), S. 262.

11 Zwischen 1981 und 1985 ist die Verkehrsfläche um etwa 25% gewachsen. Vgl. Ursula Panen-Höppner, Was weiß man über Flächenverbrauch im Verkehr?, ILS-Schriften Nr. 7, Dortmund 1987, S. 15.

Umweltstandards. Damit stehen die politischen Strategien der ökologischen Regulierungen durch eine *Verkehrsumweltpolitik* und des umweltgerechten Umbaus der Verkehrsinfrastruktur im Widerspruch zu denen des quantitativen Ausbaus und der politischen Deregulierung im Sinne einer *Verkehrswirtschaftspolitik*.

Strukturbedingt hat sich bisher der Verkehr in weiten Teilen gegen eine umweltrechtliche Disziplinierung sperren können. Die Erfolge regulativer Verkehrsumweltpolitik waren eher bescheiden. Die Übertragung der ohnehin nicht problemlosen Ansätze industrieller Umweltpolitik ist nur mit erheblichen Einschränkungen möglich. Ihr Leitbild einer »Technikkontrolle durch Technik«¹² widerspricht dem Grundmuster des Individualverkehrs, der die Souveränität des jeweiligen Fahrzeugführers über zentrale Parameter der Umwelteinwirkungen seines Fahrzeuges betont¹³. Eine theoretisch denkbare Verstärkung der fahrerunabhängigen Systemeigenschaften könnte zwar die Parameter des Emissionsverhaltens und des Energieverbrauchs beeinflussen, kaum jedoch die des Flächenverbrauchs und anderer indirekter ökologischer Folgewirkungen. Klassische regulative Politik findet schließlich ihre Grenzen in der Millionenschar der Adressaten. Eine kostengerechte Belastung der Verkehrsteilnehmer über Steuern und Abgaben nach dem Verursacherprinzip erscheint zwar grundsätzlich möglich, hätte aber wahrhaft systemüberwindende Dimensionen. Exzessiv vermag der Individualverkehr noch immer meßbaren individuellen Nutzen mit unermesslichen Kosten für die Allgemeinheit zu verbinden. Er besitzt im Vergleich zu anderen Verursachergruppen erhebliche Externalisierungsvorteile, die eine verursachergerechte Kostenbelastungen nicht zuletzt deshalb verhindern, weil eine politisch zu verantwortende Reinternalisierung der Kosten der Massenmotorisierung mit dem Problem der Massenloyalität konfrontiert ist.

Gleichwohl gehören Überlegungen, die Dominanz des Individualverkehrs zugunsten des öffentlichen Verkehrs aufzuheben seit geraumer Zeit zum Überlebensprogramm der Städte. Kaum begann sich in den 60er Jahren die Lawine der »Blechlieb-linge« (B. Lötsch) mit Hilfe des städtebaulichen Charmes der Tiefbauämter in die Städte zu ergießen, erschallte der Ruf »Rettet unsere Städte jetzt«. Lange hat sich eine hilf- und folgenlose Kritik am Widerspruch von ökonomischer Allokationseffizienz und ökologischer Vernunft über die Absurdität erregt, daß Kartoffeln aus Holland zum Schälen nach Italien transportiert werden, um sie dann in der Bundesrepublik zu vermarkten. Daß dieser Widerspruch nicht naturgegeben, sondern gesellschaftlich erzeugt und politisch aufzulösen ist, hat die Verkehrspolitik erst in den letzten Jahren zu lernen begonnen. Lernort war dabei die Stadt. Sie hatte zuvor in den Konzepten der Entwicklungsachsen, der Großräume, der Fernverkehrsstrassen, der Hochgeschwindigkeitsverbindungen und anderen Accessoires generalstabsähnlicher Verkehrsplanung¹⁴ nur die Funktion eines Auffangbeckens gehabt, in das sich der Verkehr reibungslos ergießen sollte. Das Umdenken begann mit der Orientierung der Verkehrskonzepte auf kleinräumige Strukturen. Statt abstrakt definierter Großräume wurden urbane Lebensräume zum Bezugsrahmen für Planungen gewählt. Rasch entdeckte man die überwiegende Bedeutung des Verkehrs auf kleinen Strecken für den alltäglichen Bedarf. Die Umwelt- und Sozialverträglichkeit des öffentlichen Verkehrs wurde mit Strategien zur »Zähmung des Automob-

¹² Vgl. dazu Rainer Wolf, *Das Recht im Schatten der Technik*, KJ 1986, S. 241 ff.

¹³ Rudolf Petersen, *Technik statt Recht – kann sozialverträgliche Technik polizeiliche Mittel ersetzen?* in: Donner/Magoulas/Simon/Wolf (Fn. 3), S. 495 (501).

¹⁴ Darauf weist Virilio in seinen Arbeiten zur Geschwindigkeit hin. Vgl. neben Fn. 1 ders., *Geschwindigkeit und Politik. Ein Essay zur Dromologie*, Berlin 1980.

bils«¹⁵ in Konzepten eines neuen Stadtverkehrs synthetisiert. Ausgehend von diesen dezentralen Bezugspunkten und lokalen Erfahrungen beginnen sich dann Ansätze für Modelle eines regionalen und überregionalen Verkehrs zu entwickeln. Zunächst in einigen Kommunen implementiert, fanden sie nach und nach Eingang in die verkehrspolitischen Konzepte der Länder und konnten sich auch in einigen Fachpolitiken des Bundes festsetzen. Nach wie vor dominiert allerdings in der Verkehrspolitik des Bundes der zentralstaatliche Ausbau der verkehrsinfrastrukturellen Großvorhaben, die von manchen Ländern, die mit den damit zusammenhängenden Vollzugsproblemen konfrontiert werden, heute als »aufgedrängte Bereicherung« durch eine überholten Leitbildern verhaftete Bundesauftragsverwaltung betrachtet werden. Dies hat zu erheblichen Belastungen des staatsrechtlichen Komplementaritätsverbundes von bundes- und länderfreundlichem Verhalten geführt¹⁶. Auf EG-Ebene waren die skizzierten Antagonismen jedoch lange Zeit verdeckt, da sowohl Verkehrs- als auch Umweltpolitik von der Hauptagenda der Gemeinschaft zur Schaffung eines gemeinsamen Marktes nur peripher aufgegriffen wurden. Sie werden mit dem neuen Integrationsschub des einheitlichen europäischen Binnenmarktes nun virulent.

2. Der EWG-Vertrag und das Defizit normativer Konfliktbewältigung

Der Konflikt um den Katalysator hat die umweltpolitischen Defizite in der Verkehrspolitik der EG-Staaten erstmals deutlich werden lassen. Es gehört zu den skurrilen »Paradoxien von Wollen und Wirken« (Max Weber), daß ausgerechnet der Europäische Gerichtshof diese Widersprüche noch weiter zuspitzte. Sie liegen in dem unbewältigten Normkonflikt der vertragsrechtlichen Justierung von Umweltschutz und Verkehrspolitik im EWGV von 1957 begründet. Im Jahr 1985 brachte der EuGH mit mehreren Entscheidungen Bewegung in diese beiden für die moderne Gesellschaft zentralen Politikbereiche. Zum einen verpflichtete der EuGH den Europäischen Rat zur Herstellung der Dienstleistungsfreiheit im Verkehrsreich¹⁷, die mit den Römischen Verträgen gem. Art. 74 ff. des EWGV seit 1957 zu den vertraglich festgelegten Integrationszielen der Gemeinschaft gehörte, jedoch über nahezu drei Jahrzehnte nicht in Vertragswirklichkeit umgesetzt worden war. Zum anderen erkannte die Judikatur des EuGH im Umweltschutz, der 1957 noch keine explizite Erwähnung gefunden hatte, ein »wesentliches Gemeinschaftsziel«¹⁸. Damit wurden materiell kontradiktorische Integrationssignale gesetzt, deren Bewältigung für die am 1. 7. 1987 in kraft getretene Einheitliche Europäische Akte (EEA) und die darauffolgenden Integrationsschübe zur zentralen politischen Herausforderung geworden ist. Darüber hinaus wird der Europäische Binnenmarkt die Spannungen zwischen Verkehrsökonomie und Ökologie erst richtig virulent werden lassen, wenn – wie prognostiziert – die Warenmenge und damit auch das Verkehrsaufkommen weiter steigt. Die Widersprüche zwischen diesen Politikfeldern werden schließlich noch dadurch verschärft, daß sich in ihnen konkurrierende politische Steuerungsmodi von Regulierung und Deregulierung gegenüberstehen, in denen sich kaum versöhnbare Staats- und Politikverständnisse widerspiegeln.

¹⁵ Hans Paul Bahrdt, Über die Notwendigkeit zur Zähmung des Automobils, AfKW 1986, S. 185 ff.

¹⁶ Gerd Winter, Rechtsschutz gegen Weisungen in der atomrechtlichen Bundesauftragsverwaltung, DVBl. 1985, 993 ff.; Erich Gassner, Landesklagen gegen Planfeststellungen des Bundes, UPR 1989, 254 ff.

¹⁷ Urteil vom 22. 5. 1985 – Slg. 1985, S. 1603.

¹⁸ Urteil vom 7. 2. 1985 – Slg. 1985, S. 531.

Diese Spannungsverhältnisse sind in der maßgeblichen Rechtsgrundlage der Europäischen Gemeinschaft nicht hinreichend abgearbeitet. Der EWGV aus dem Jahr 1957 zielt auf die Etablierung eines gemeinsamen Marktes. Die Harmonisierung des »zwischenstaatlichen Wirtschaftsinteressenverbundes«¹⁹ erkennt außer in der Verpflichtung auf die Marktwirtschaft wenig von den Konstruktionsprinzipien an, die zu der großen Tradition europäischer Verfassungsstaaten gehören. Weder Grundrechte noch Staatszielbestimmungen, aber auch nicht der übliche Katalog von Kompetenzzuweisungen zur Regelung des Makrokosmos staatlicher Aufgaben jenseits einer engeren Wirtschaftsverfassung haben Aufnahme in die Römischen Verträge gefunden. Der EWGV skizziert die Organisationsverfassung für den gemeinsamen europäischen Raum. Rüdiger Altmann hat den »Nomos der Marktgemeinschaft« bündig zusammengefaßt: »Die Europäische Gemeinschaft ist ein durch Gesellschaftsvertrag ihrer zwölf Mitglieder begründetes Unternehmen zur Eröffnung eines gemeinsamen Marktes. Die wesentlichen Konstruktionsprinzipien sind das föderative Prinzip und das industrielle System.«²⁰ Sein selektives Integrationsziel einer supra-nationalen Wirtschaftsordnung externalisiert alle anderen Gemeinwohlorientierungen, die zu dem klassischen Bestand an Staatsaufgaben gehören. Er setzt voraus, daß die übrigen funktionsnotwendigen Glieder einer supra-nationalen Staatengemeinschaft in anderen politischen und normativen Kontexten herstellbar sind.

Die Integrationstechnik des Vertragswerks vermeidet damit Wertkonflikte zwischen konkurrierenden Staatsaufgaben, die allerdings in der Folge als Implementationsprobleme auf nationaler und regionaler Ebene unvermittelt wieder virulent werden. Sie enthält vorwiegend prozeßsteuernde Koordinationsmaximen zum Verhältnis von Gemeinschaftsrecht und nationalem Recht der Mitgliedstaaten²¹. Ihr Integrationsziel ist die Rechtsharmonisierung der Rahmenordnung des Gemeinsamen Marktes. Es geht dabei um Kompetenzregeln zum Erlaß von Rechtsnormen, um Vorschriften über Abstimmungs- und Entscheidungsregeln, um die Ordnung des allgemeinen Vorrang- und Subsidiaritätsverhältnisses zwischen parallelgeführten staatlichen und supra-staatlichen Normensystemen und um Ausnahmetatbestände, die dem nationalen Gesetzgeber – sei es in der Form zeitlich begrenzter Schutzklauseln oder unbefristeter Regelungsvorbehalte – wieder politische Handlungsspielräume im Rahmen des Gemeinschaftsrechts zurückgeben.

Weder in der Vertragszielbestimmung des Art. 2 EWGV noch in der Auflistung der Gemeinschaftstätigkeiten fand der Umweltschutz ausdrückliche Erwähnung. Gleichwohl hatte die EG bis 1987 mehr als 160 Umweltschutzrichtlinien erlassen²². Sie standen jedoch im Zeichen der von Art. 30 ff. und Art. 100 EWGV verfolgten Rechtsharmonisierung für den gemeinsamen Markt²³. Ihr Ziel war damit primär die »Förderung eines unverzerrten Wettbewerbs«²⁴. Die Kritik, die Umweltschutzaktivitäten der EG seien »zu wenig genuin ökologisch orientiert«²⁵, verfehlt damit,

19 Beyerlin (Fn. 2).

20 Rüdiger Altmann, Der Nomos der Marktgemeinschaft, Merkur 439/1989, S. 960 (966).

21 Manfred Zuleeg, Vorbehaltene Kompetenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft auf dem Gebiet des Umweltschutzes, NVwZ 1987, S. 280 (281).

22 Beyerlin (Fn. 2), S. 361.

23 Als Ermächtigungsgrundlage spielt außerdem noch die »amorphe« (Beyerlin (Fn. 2), S. 361) Generalermächtigung des Art. 235 EWGV eine Rolle; für Spezialgebiete wurden auch die Art. 7, 42, 43 II, 74 I, 84 II, 93, 113, 117, 213 EWGV herangezogen (Eberhard Grabitz/Christian Zacker, Die neuen Umweltkompetenzen der EWG, NVwZ 1989, S. 297 (298)). Schon dieser Paragraphen-Dschungel zeigt das umweltpolitische Defizit des EWGV.

24 Ferdinand Sönnichsen, Umweltschutz als Gemeinschaftsaufgabe der EG – Konsequenzen für mitgliedstaatliche Eigenständigkeit, ZfU 1989, S. 111 (114).

25 Beyerlin, (Fn. 2), S. 361.

obwohl in der Sache zutreffend, den normativen Kontext marktorientierter Rechtsangleichung, die ja gerade auf eine Kolonisierung der Umweltpolitik durch die marktorientierte Rechtharmonisierung angelegt war²⁶.

Aufgrund der Einstimmigkeitsvoraussetzung in Art. 100 a. F. EWGV schöpften die EG-Vorschriften in der Regel weder den Stand der Technik voll aus noch orientierten sie sich am jeweils weltweit höchstem Schutzniveau. Ihre Normierungsgegenstände ließen kaum Systematisierungs- und Problemorientierungsansätze erkennen. Schwarze konstatiert: »Die Rechtsangleichung vollzog sich dadurch auf einem Mindeststandard.«²⁷ Ihr Geltungsbereich beschränkte sich gem. Art. 183 Abs. 3 EWGV auf die Verpflichtung der Mitgliedstaaten, deren Inhalt in nationales Recht umzusetzen. Häufig wurde den nationalen Gesetzgebern die Möglichkeit eingeräumt, strengere oder weiterreichende Umweltschutznormen beizubehalten oder neu einzuführen. Der Entscheidung des EuGH vom 7. 2. 1985, die den Umweltschutz als »wesentliches Ziel der Gemeinschaft« anerkannte²⁸, das dem Streben nach Wirtschaftswachstum Grenzen ziehe, liegt nicht zufällig die Streitfrage zugrunde, in welchem Umfang nationales Recht über das EG-Recht hinaus gehen dürfe.

Ganz im Gegensatz zum Umweltschutz war die Verkehrspolitik von Anfang an vertragsrechtlich vorskizziert. Sie gehört zu den allgemeinen Zielen der Europäischen Gemeinschaft gem. Art. 2 EWGV und ist gem. Art. 3 e einer ihrer neun großen Tätigkeitsbereiche. Durch Art. 74–84 EWGV ist das Sachgebiet Verkehr vertragsrechtlich weiter konturiert. Gem. Art. 61 i.V.m. Art. 75 ist dabei nicht nur der Verkehr *für* den Gemeinsamen Markt, sondern *als* Gemeinsamer Markt vorgegeben. Im Hinblick auf die damit proklamierte »Dienstleistungsfreiheit« entstanden jedoch erhebliche Implementationsprobleme²⁹ und die im folgenden noch näher darzustellenden Harmonisierungsschwierigkeiten. Ihr spannungsreiches und durch den EWGV normativ nicht vorgeklärtes Verhältnis zum Umweltschutz stellt die Konstruktionslogik des Vertrages und die dominierenden Muster der Politikentwicklung vor grundsätzliche Herausforderungen.

Das diffizile Arbeitsfeld der europäischen Rechtsintegration hat einen besonderen Typus des europäischen Koordinationsspezialisten erzeugt. Es wurde zur Domäne ministerialbürokratischer Politikentwicklung, die allein noch in der Lage scheint, sich durch das Strickwerk der »Politikverflechtungsfälle«³⁰ zu winden. Geht es allerdings nicht mehr nur um das Abstimmen gemeinschaftlicher und nationaler Kompetenzen in einem, sondern in mehreren Politikfeldern mit interdependenten Wirkungsbeziehungen und konfligierenden Zielsetzungen, so verlieren die geschmeidigen Regeln prozeduraler Koordination ihre konfliktsteuernde Funktion. Eine Rematerialisierung des politischen Koordinatensystems, die die bisher departmentalisierte Politikbereiche inhaltlich strukturieren und zueinander in bezug

26 Ganz anders allerdings die – rechtspolitisch folgenlose – politische Programmatik. Bereits 1972 stellte die Konferenz der Staats- und Regierungschefs fest: »Das wirtschaftliche Wachstum, das kein Ziel an sich ist, muß in erster Linie dazu beitragen, die Unterschiede in der Lebenshaltung zu mindern... Entsprechend der europäischen Tradition ist den nichtwirtschaftlichen Werten und dem Schutz der Umwelt besondere Aufmerksamkeit zu widmen« (zit. nach Ludwig Krämer, Einheitsliche Europäische Akte und Umweltschutz: Überlegungen zu einigen Bestimmungen im Gemeinschaftsrecht, in: Werner Rengeling (Hg.), Europäisches Umweltrecht und europäische Umweltpolitik, Köln, Berlin, Bonn, München 1988, S. 137 (138)).

27 Andreas Schwarze, Die Einwirkungsmöglichkeiten der Europäischen Gemeinschaft auf nationales Umweltrecht und ihr Einfluß auf das Schutzniveau, in: Donner/Magoulas/Simon/Wolf (Fn. 3), S. 551 (559).

28 Urteil vom 7. 2. 1985 – Slg. 1985, S. 531.

29 Vgl. dazu unten S. 118 ff.

30 Fritz W. Scharpf, Die Politikverflechtungsfälle: Europäische Integration und deutscher Federalismus im Vergleich, PVS 1985, S. 323.

setzen könnte, weist aber über die ökonomische Rumpfintegration des EWGV hinaus.

Auch durch die EEA hat sich daran nur wenig geändert. Zwar hat die Umweltpolitik (Art. 130 r–t) zugleich mit der Regional- (Art. 130 a–e) sowie der Forschungs- und Entwicklungspolitik (Art. 130 f–q) den Rang einer Gemeinschaftspolitik erhalten, doch steht sie im Schatten der prädominanten Aufgabe der Verwirklichung des einheitlichen europäischen Binnenmarktes und der darauf bezogenen Rechtsangleichung. Indiz für die vertragsrechtliche Schieflage der »ökonomischen Prägung der Gemeinschaftsaufgaben«³¹ ist die Tatsache, daß der Umweltschutz nach wie vor weder in Art. 2 als Ziel der Gemeinschaft noch als Tätigkeitsbereich neben der Verkehrspolitik in Art. 3 EWGV Aufnahme gefunden hat und auch in den Grundlagen der Gemeinschaft (Art. 84 a ff.) nicht erwähnt ist. Die neuen Politiken der Art. 130 ff. sind damit eher ein inkrementeller Anbau an den »Nomos der Marktwirtschaft« als ein Ausbau dieser Gemeinschaft zu einem Nomos mit der integrativen Kraft der Konfliktbewältigung konkurrierender Staatsaufgaben, wie es die Verfassungstheorie vom Staat als einer »organisierten Entscheidungs- und Wirkungseinheit«³² postuliert. Daß der Umweltschutz einen integralen Bestandteil der Vertragsziele »ausgewogenes Wirtschaftswachstum« und »gehobene Lebenshaltung« bilden muß, wird zwar zu Recht von der Rechtswissenschaft betont³³ und findet auch in der zitierten Rechtsprechung Widerhall³⁴, dürfte jedoch nur schwer materiellen Eingang in die Inhalte der Gemeinschaftspolitik finden, deren Haushalt gerade 0,5% für den Umweltschutz erübrigt³⁵. Das Europäische Parlament hat an der Behandlung des Umweltschutzes in der EEA vehement Kritik geübt³⁶.

3. Verkehr und Marktwirtschaft

In den »Mailänder Beschlüssen« vom 28./29. 6. 1985 und in den Beschlüssen der Verkehrsminister vom 14. 11. 1985 wurde Einigung erzielt, daß im Zuge der Vollen- dung des Binnenmarktes bis 1992 ein *freier Verkehrsmarkt* geschaffen werden solle. Damit wurde das Urteil des EuGH zur Dienstleistungsfreiheit vom 22. 5. 1985 im überholenden Gehorsam politisch umgesetzt. Dies veranlaßte einen Brüsseler Spitzenbeamten zu der Feststellung, die »Regierungschefs und Verkehrsminister (haben) mehr getan, als nach dem Urteil rechtlich notwendig gewesen wäre. Denn das Urteil hat lediglich festgestellt, daß es der Rat unterlassen habe, die Dienstleistungsfreiheit im Verkehrssektor zu verwirklichen.«³⁷

Die damit zusammenhängenden Probleme entziehen sich der Alltagserfahrung der EG-Bürger. Die physischen Barrieren, die den Grenzübertritt im Zeitalter der Territorialstaaten erschwerten, sind längst gefallen. Und insoweit ist die aus Art. 3 EWGV resultierende Verpflichtung zu einer gemeinsamen Verkehrspolitik auch längst erfüllt. Nicht nur für Menschen, sondern auch für Waren sind die Grenzen der EG-Staaten kein Bollwerk mehr. Die nationalen Volkswirtschaften sind in

31 Schwarze (Fn. 27), S. 552.

32 Hermann Heller, Staatslehre, Leiden 1934, 228 ff.

33 Beyerlin, S. 362.

34 Urteil vom 7. 2. 1985 (Fn. 28).

35 Schwarze, (Fn. 2), S. 570.

36 Vgl. Entscheidung zur Verankerung des Umweltschutzes im EWG-Vertrag vom 18. 2. 1986, ABIEG 1986, C 68/46 (47): »verschwommen und ungeeignet«.

37 Jürgen Erdmenger, Die gemeinsame Binnenverkehrspolitik der EG nach dem Gerichtshofurteil vom 22. Mar 1985, in: Jürgen Basedow (Hg.), Europäische Verkehrspolitik, Tübingen 1987, S. 83 (84).

ihrem Wesen nach bereits EG-integriert und weltmarktorientiert; der Reiselust ihrer Bürger sind keine Schranken gesetzt. Daher ist der private Pkw-Verkehr ebenfalls kein zentrales Thema der Harmonisierung der europäischen Verkehrspolitik. Selbst der Gütertransport funktioniert als »physischer Vollzug des Handels und des Marktes«³⁸ nahezu reibungslos. Damit entfallen alle emphatischen Zielsetzungen der Überwindung kommunikativer Sperrzonen, viel prosaischere Belange treten in den Vordergrund.

In der Tat gibt es einen fast unüberschaubaren Bestand an nationalen Kodifikationen der Mitgliedstaaten, die auf die Regelung der sicherheitstechnischen, umweltbezogenen, sozial- und arbeitsrechtlichen Rahmenbedingungen des Verkehrs zielen. Es existieren erheblich divergierende Besteuerungssysteme, Steuersätze und Abgabenbelastungen³⁹. Sie blockieren zwar nicht den europäischen Personen- und Gütertransport, bedeuten aber nach der Theorie des marktwirtschaftlichen Wettbewerbs Handelshemmnisse und Wettbewerbsverzerrungen auf dem europäischen Verkehrsmarkt. Unterschiedliche nationale Standards erschweren der Industrie, größere Produktionsläufe und niedrigere Stückkosten zu erreichen. Unterschiedliche Transportkosten implizieren zudem Standortvor- und -nachteile. Sie tangieren insbesondere die internationalen Entwicklungsperspektiven des Transportgewerbes. Staaten mit niedriger Regulierungsdichte wie die Niederlande, Dänemark und Großbritannien stehen Ländern mit hoher Regulierungsdichte wie Frankreich, Italien und der Bundesrepublik gegenüber.

Sind diese Rahmenordnungen jedoch erst einmal harmonisiert, steigt in der Regel auch die Akzeptanz für kostenträchtige Schutzvorschriften zugunsten von Umwelt- und Arbeitssicherheit. Selbst Steuern und Abgaben verlieren an Schrecken, wenn sie alle Wettbewerber auf dem europäischen Markt gleichermaßen treffen. Lange Jahre war der politische Prozeß der europäischen Integration auf die Formel »durch Harmonisierung zur europäischen Rahmenordnung eines einheitlichen Binnenmarktes« festgelegt. Auftretende Integrationskonflikte spielten dabei nur eine Rolle als grundsätzlich konsensfähige Harmonisierungsprobleme über das *Niveau* der zu vereinheitlichenden Rahmenordnungen. Grundsatzkonflikte über den generellen Regulierungsmodus traten kaum auf. Weder wurde der Glaubensstreit zwischen Regulierung und Deregulierung noch der zwischen Privatisierung und Verstaatlichung aufgerufen, sondern die Arbeit an problemorientierten Einzelfällen, die als die Domäne ministerialbürokratischer Kompetenz gilt. Gerade dies ist der EG-Bürokratie im Bereich des Verkehrs jedoch nicht gelungen. Obwohl die Herstellung der Dienstleistungsfreiheit zu den programmatischen Zielsetzungen des EWGV gehörte, verlandete die Flut der Detailkodifikationen in einem politisch-administrativen Implementationsrangel.

Die Gründe dafür liegen jedoch nur zum geringen Teil im Junktim von prioritärer Harmonisierung der verkehrspolitischen Rahmenordnungen und akzessorischer Liberalisierung des Transportwesens. Sprengsatz ist nicht die *politische Rahmenordnung*, sondern die ökonomische *Marktordnung* des Verkehrs, die von einer Verkehrspolitik gefordert wird, die sich als Internalisierung der Wirtschaftspolitik

38 Horst Seefeld, *Gemeinsamer Markt und gemeinsame Verkehrspolitik*, in: *Die neue Gesellschaft* 1984, S. 319 (320).

39 So müssen für einen 38-t-Lastzug in Griechenland 968 DM, in den Niederlanden 3307 DM und in der Bundesrepublik 9364 DM Kraftfahrzeugsteuer entrichtet werden. Die gesamte fiskalische Belastung beträgt in der Bundesrepublik 32994 DM im Vergleich zu 15342 DM (Niederlande) und 15058 DM (Dänemark). Vgl. dazu: Prognos AG, *Ursachen, Ausmaße und Auswirkungen unterschiedlicher Wettbewerbsbedingungen im europäischen Binnenverkehr*, Gutachten im Auftrag des Bundesverkehrsministers, Band 2, Basel 1987, S. 35 ff.

versteht. In der Tat hat die Wettbewerbstheorie die Verkehrswissenschaft zu weiten Teilen kolonisiert und unter ihre Paradigmen gestellt⁴⁰. In seltsamen Widerspruch zu anderen Tätigkeitsfeldern subventionshöflicher EG-Wirtschaftspolitik hat die Programmatik der EG die Verkehrspolitik unter die reine Lehre des marktwirtschaftlichen Allokationstheorems subsumiert. Die Wettbewerbsorientierung der europäischen Verkehrspolitik enthält damit eine weit über den genannten Harmonisierungshorizont hinausgehende Dimension. In den verkehrswirtschaftlichen Konzepten eines einheitlichen Binnenmarktes geht es nicht nur um die Marktzutrittschancen *innerhalb* eines Verkehrssystems, sondern auch um die Konkurrenz *zwischen* den unterschiedlichen Verkehrsträgern⁴¹. Damit steht nicht nur die marktformige Organisation des Transportgewerbes auf der Straße, sondern auch die freie Konkurrenz zwischen Straße, Schiene, Wasser und Luft innerhalb eines Gesamtverkehrsmarktes zur Lösung an. Der freie Wettbewerb im Güterverkehr ist nur der Anlaß, um die gesamte historisch durch umfangreiche politische Regulierungen erzeugte Mischung von privaten Beförderungsunternehmen, öffentlichen Verkehrsbetrieben und öffentlich erstellter Verkehrsinfrastruktur in Frage zu stellen.

Folgt man der dominierenden verkehrswirtschaftlichen Theorie, so sichert der freie Wettbewerb zwischen den einzelnen Verkehrsunternehmen und den verschiedenen Verkehrsträgern eine optimale Allokation von Ressourcen. Umgekehrt setzt ein »funktionierender Leistungswettbewerb ... voraus, daß keine Wettbewerbsbeschränkungen vorliegen.«⁴² Aus diesen Prämissen folgt, daß staatliche Regulationen zugunsten eines Verkehrsträgers wettbewerbsverzerrend in Hinblick auf den Gesamtverkehrsmarkt wirken. Diese Harmonisierung ist dann allerdings kein integrationstechnisches Niveau-, sondern ein prinzipielles Problem. Hier ist nach der ökonomischen Lehre die politische Zielsetzung der Integration auf Deregulierung festgelegt. Das Minimum an Regulation impliziert das Optimum an Effizienz und das Maximum an Integration. Zentraler Angriffspunkt für eine marktwirtschaftliche Theorie des Verkehrs sind damit nicht die flankierenden sozial-, arbeits-, umwelt- und sicherheitsrechtlichen Rahmenordnungen, sondern die staatlichen Marktregulierungen, die primär zum Schutz der staatlichen Eisenbahnen seit der Weltwirtschaftskrise der 20er Jahre zum Mißfallen der liberalen Wirtschaftslehre der freien Expansion des Güterverkehrs auf der Straße entgegengestellt worden waren. In ihren Augen war die Verkehrspolitik, seit die Bahn »den alten Landverkehr depossidiert hatte, ... ein Instrument interventionistischer Wirtschaftspolitik von beispielloser Intensität und Reichweite.«⁴³

Das strategische Konzept dieser Regulation bestand in fast allen kapitalistischen Staaten in der Bindung der Transporttarife der Straße an die der Schiene. 1935 wurden in Deutschland sogar die Fernverkehrsunternehmen in einem Zwangskartell zusammengefaßt. Als Kompensation für die Begrenzung der Marktexpansion wurde der private Güterfernverkehr auf den nationalen Märkten durch Marktzugangsbeschränkungen vor der ausländischen Konkurrenz geschützt. Neben diesem sogenannten Kabotageverbot wurde auch der Marktzutritt durch neue inländische Wettbewerber mittels Konzessionen und Tarifordnungen eingeschränkt.

⁴⁰ Gerd Aberle, Die ökonomischen Grundlagen der europäischen Verkehrspolitik, in: Basedow (Fn. 37), S. 29 ff.; Herbert Baum, Regulationspolitik im Güterverkehr, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1986, S. 103 ff. u. 189 ff.

⁴¹ Hellmut Stefan Seidenfuß, Der Wettbewerb zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen – Die Deutsche Bundesbahn in einem gemeinsamen europäischen Verkehrsmarkt, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1989, S. 73 ff.; Gerd Aberle, Harmonisierung und Lenkung – Facetten der deutschen und der EG-Straßengüterverkehrspolitik in den 90er Jahren, Zeitschrift für Verkehrswissenschaft 1989, S. 59 ff.

⁴² Aberle (Fn. 41), S. 60.

⁴³ Fritz Neumark, Zur Verkehrspolitik im Interventionsstaat der Gegenwart, in: ders., Wirtschafts- und Finanzprobleme des Interventionsstaates, Tübingen 1961, S. 55.

Diese vom Konkurrenzdruck abgeschottete »Marktordnung« blieb auch nach 1945 in ihren Grundstrukturen weitgehend erhalten. Selbst nach der Abkopplung der Straßen- von den Bahntarifen wurde der Güterverkehrsmarkt auf der Straße weiter durch Marktordnungen reglementiert. Zu den regulativen Kernpunkten im Güterkraftverkehrsgesetz gehört die Genehmigungspflicht des Fernverkehrs (§ 8 GüKG) mit der grundsätzlichen Pflicht zur Neuausschreibung der Konzessionen (§ 10 III), die Festlegung von Höchstzahlen (§ 9) und die Unabdingbarkeit der durch Tarifkommissionen festgelegten Frachttarife (§§ 20–22). Besondere Vorschriften bestehen für den Nah- (§ 80) und den sogenannten Werkverkehr (§ 48 ff.).

Mit diesem Regularium sollte das Ziel verfolgt werden, »den Wettbewerb zwischen Schiene und Straße durch Abstimmung der Tarife zu befrieden.«⁴⁴ Trotz vieler juristischer Anfeindungen ist diese Intention von der höchstrichterlichen Rechtsprechung in ihren Grundsätzen immer anerkannt worden. Denn die »Sicherstellung geordneter Verhältnisse im öffentlichen Verkehr« gehöre »zu den für den Bestand der Gemeinschaft notwendigen Rechtsgütern«, daher sei der »Kreis der Unternehmer auf ein im Interesse des gesamten Verkehrs wirtschaftliches Maß zu beschränken« und einen »Vernichtungswettbewerb untereinander zu unterbinden.«⁴⁵ In ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wurde der Schutz der Wirtschaftlichkeit der Deutschen Bundesbahn als ein »überragend wichtiges Gemeinschaftsgut« betont⁴⁶, das Kontingentierungen und Höchstzahlen im Straßengüterverkehr rechtfertigen könne. Dieses Ziel wurde nicht erreicht. Vielmehr hat die politische Machtregulation unter anderem dazu beigetragen, den Modernisierungsdruck von der Bundesbahn zu nehmen und ihre institutionelle Sklerose zu befördern.

Das jahrzehntelang perfektionierte Netzwerk von Preis- und Mengenregulierungen hat die Interessen von Regulierten und Regulierenden im weiteren so zusammengeführt, daß die Einrichtung eines EG-offenen Güterverkehrsmarktes mit voller Dienstleistungsfreiheit über Jahrzehnte blockiert werden konnte. Dazu bildeten sich überraschende Koalitionen. Auf der einen Seite standen das nationale Transportgewerbe, die Bundesbahn und lange Zeit die ministerial verwaltete Verkehrspolitik, die auf EG-Ebene wiederum in den großen Flächenstaaten mit ähnlichen Binnenkonfigurationen Bündnispartner fand. Auf der anderen Seite formierte sich eine Fronde aus den kleinen Mitgliedstaaten mit deregulierter Verkehrspolitik, der Generaldirektion Verkehr der EG und europaorientierten Politikern, die wiederum mit der Industrie, die über zu hohe Transportkosten klagte, und insbesondere den Herstellern von LKWs koalierte. Das Urteil des EuGH vom 22. 5. 1985 hat diesen Konflikt entgegen der ständigen Rechtsprechungspraxis der Gerichte der Bundesrepublik entschieden.

Nach dem politischen Willen der Mitgliedstaaten soll die Entscheidung des EuGH in der Weise umgesetzt werden, daß bis Ende 1992 ein unregulierter Verkehrsmarkt ohne mengenmäßige Beschränkungen im internationalen Verkehr etabliert wird. Dafür wurden bereits die bilateralen Kontingente schrittweise in Gemeinschaftsgenehmigungen umgewandelt. 1992 soll die Kontingentierung auslaufen, so daß ab 1993 keine quantitativen Höchstmengen mehr bestehen. Das binnenstaatliche Kabotagesystem wird gleichfalls grundlegend verändert. Seit 1989 ist das Tariffsystem im grenzüberschreitenden Güterverkehr von den obligatorischen Margentarifen auf unverbindliche Referenztarife umgestellt worden.

44 Lütke/Meyer/Wagner, Straßenverkehr, Kommentar, Frankfurt 1989, Vorbem. 1 zu § 1 GüKG.

45 BVerwGE 1, 92.

46 BVerwGE 40, 187 und auch BVerwGE 11, 168 (184); 16, 147 (169); 38, 61 (87).

Der Marktregulierung des Straßengüterverkehrs braucht man keine ökologische Träne nachzuweinen. Sie hat den säkularen Niedergang des weniger umweltbelastenden Schienenverkehrs weder unterbinden können, noch umweltfreundliche Technologien gefördert. Die Defizite der europäischen Verkehrspolitik resultieren vielmehr aus ihrer Fixierung auf den Güterverkehr und ihrer konzeptionellen Intransigenz, in der Etablierung eines Verkehrsmarktes ihre alleinige Erfüllung zu sehen anstelle im Zuschnitt einer darauf bezogenen ökologischen Rahmenordnung politische Schwerpunkte zu setzen.

4. Ökologische Folgen des Verkehrsbinnenmarktes

Die freigesetzten Veränderungen leiten keineswegs den Wettbewerb der verschiedenen Verkehrsträger auf der Basis gleicher Startbedingungen ein. Vielmehr wird die Deregulation des Verkehrsgütermarktes langfristige Strukturveränderungen und Substitutionseffekte nur noch verstärken.

Der Straßengüterverkehr konnte seinen Anteil an der Verkehrsleistung bereits zu Zeiten der Regulation der Verkehrsmärkte erheblich steigern. Zwischen 1960 und 1988 wuchs er von 32 auf über 55%⁴⁷. Besondere Zuwachsraten verzeichnete dabei der Fernverkehr. Demgegenüber sank der Anteil der Bahn im gleichen Zeitraum von 38 auf 22%⁴⁸. Die Verkehrsleistung der Binnenschifffahrt verringerte sich von 29 auf 20%⁴⁹. Trotz einer noch relativ geringen Transportleistung fallen die Wachstumsraten der Luftfracht gleichfalls überproportional aus.

Für diese auch international zu beobachtende Entwicklung gibt es Gründe, die jenseits der Parameter von Regulierung und Deregulierung liegen⁵⁰. Mit dem Rückgang der altindustriellen und der Prosperität der neoindustriellen und dienstleistungsorientierten Wirtschaftsbranchen verändert sich auch die Güterstruktur. Der Anteil der eisenbahnaffinen schweren und geringwertigen Massenfrachtgüter mit ihren zentralisierten Verteilungswegen – z. B. im Montansektor – geht zurück. Dagegen nehmen die hochwertigen, transportempfindlichen, technologiehaltigen, kleineren und leichteren Produkte und Halbfertigwaren zu. Dieses Marktsegment beherrschen die expandierenden Verkehrsträger. Neun von zehn High-Tech-Produkten werden durch Luftfracht befördert. Und § 2 der Freistellungsverordnung zum Güterkraftverkehrsgesetz, der die Vorgaben des regulierten Güterverkehrs für den Möbelfernverkehr außer Kraft setzen sollte, zählt darunter auch die elektronische Datenverarbeitung und die Büromaschinen.

In einem engen Bedingungs- und Wirkungsverhältnis mit diesem Güterstruktureffekt stehen die Vernetzungseffekte disparitär entwickelter Verkehrsinfrastrukturen. Während die Entwicklung des Straßenbaus nicht nur synchron mit den sich dezentralisierenden Standortstrukturen des Gewerbes und der sich auflockernenden Siedlungsentwicklung verlief, sondern sogar Motor dieser Entwicklung war, verhielt sich dazu der Rückbau des Schienennetzes gerade gegenläufig. Dies kehrt das normative Argument der Versorgungspflicht des öffentlichen Verkehrs in einen zusätzlichen realen Vorzug des Individualverkehrs um.

⁴⁷ Verkehr in Zahlen (Fn. 4), S. 200.

⁴⁸ A. a. O.

⁴⁹ A. a. O.

⁵⁰ Vgl. im folgenden auch Wilgart Schuchardt, Zur Entwicklung des Güterverkehrs im Rahmen des EG-Binnenmarktes – Zwischen Regulierung und umweltpolitischem Handlungsbedarf, *verv. Man.*, Dortmund 1989.

Diese Tendenzen werden in Zukunft noch durch den Logistikeffekt der »verringerten Fertigungstiefe«⁵¹ im Rahmen moderner Produktionskonzepte kumulativ verstärkt werden. Durch die Verbindung von »just-in-time-Produktion« und rechnergestützter Materialwirtschaft wird sich der Anteil eigenproduzierter Teile zugunsten von Fremdbeschaffung bei Zulieferfirmen reduzieren. Auch hier besitzt der Straßenverkehr erhebliche logistische Vorteile gegenüber der Bahn. Wenn die Lagerhaltung auf die Straße verlegt wird, erhöht sich nicht nur der Transportaufwand, sondern auch der Druck auf die Präzision des Transportgewerbes, termingerechte Zulieferung ohne kapitalintensive Puffer der Lagerhaltung sicherzustellen. Zulieferung und Verarbeitung werden miteinander vertaktet. Idealtypisch entsteht damit eine lagerlose Fertigung, in der die Transportunternehmen eine »rollende Lagerhaltung« erbringen, die zusammen mit Bestandsmanagement, Verpackung, Disposition und Fakturierung eine neue Qualität logistischer Dienstleistung erhält.

Zu diesen technologieinduzierten Determinanten kommen spezifische Struktureffekte des Binnenmarktes. Der grenzüberschreitende Verkehr ist bereits heute ein besonders defizitärer Aktionsbereich der traditionell auf nationale Netze festgelegten Eisenbahnen. Das Transportvolumen der Bahn stagniert hier seit 1960 bei einem Volumen von ca. 55 Mio. Tonnen⁵². Dagegen ist das Volumen des Straßengüterverkehrs von 12 auf 150 Mio. Tonnen (1987) angewachsen⁵³.

Die vom EG-Binnenmarkt damit nur verstärkte Präferenz des Straßengüterverkehrs hat erhebliche Folgen für die Umwelt und wahrscheinlich noch schwerwiegendere Folgewirkungen auf andere maßgebliche Bezugsgrößen der Verkehrspolitik. Der proportional und absolut zunehmende LKW-Verkehr verschlechtert die ökologische Bilanz des Straßenverkehrs. Bereits bei einem Fahrzeuganteil von nur 17% liegen die Stickstoffemissionen des Schwerverkehrs auf den Autobahnen über den Belastungen durch andere Fahrzeuge⁵⁴. Während der Schadstoffausstoß der PKWs durch die langsam greifende technische Umrüstung sinkt, werden sich die Emissionen der Nutzfahrzeuge erheblich steigern. Ähnliches gilt für die Belastung durch Verkehrslärm. Auch hier liegen die technischen Standards weit unter denen der PKWs.

Es ist absehbar, daß die durch den freien Güterverkehrsmarkt gesetzten Rentabilitätskriterien die Entwicklung zu noch größeren und leistungstärkeren Fahrzeugen erheblich beschleunigen wird. Damit sind jedoch erhebliche Kosten für die Straßeninfrastruktur verbunden. Höhere Achslasten führen zu stärkerem Verschleiß. Größere Einheiten implizieren größere Kurvenradien und Straßenquerschnitte. Die Subsumtion des Güterverkehrs unter die Logistik moderner Produktionskonzepte verschärft die ohnehin schon brisante Mischung unterschiedlich motorisierter und professionalisierter Verkehrsteilnehmer auf den Straßen.

Dies alles steht konträr zu den urbanen Konzepten der Rückgewinnung von öffentlichem Raum und den ökologischen Ambitionen der Alternativen zum motorisierten Verkehr. Der Bedarf an umweltpolitischer Rahmensetzung steigt. Die Zählung des Güterverkehrs durch verschärfte technische Standards und andere rechtliche Verhaltensanforderungen ist ein notwendiges Korrelat zu den freigesetz-

51 Peter Brodner, *Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik*, Berlin 1986, S. 93 ff.

52 *Verkehr in Zahlen* (Fn. 4), S. 149.

53 A. a. O.

54 Rudolf Petersen, *Umweltaspekte des europäischen Straßengüterverkehrs*, in: *Stadt & Land* (Hg.), *Güterverkehr und Umwelt. EG-Liberalisierung und neue Verkehrsprojekte im Norden*, Kiel 1988, S. 29 (34).

ten Marktmechanismen. Und gerade hier übt sich die EG bisher in ungewohnter Regelungsabstinenz.

Die Fernwirkungen der selektiven Verkehrspolitik der EG sind schwer abzuschätzen. Es gehört zu der subtilen Ironie politischer Integration, daß ihre Vorteile gerade von ihren Promotoren mit national eingefärbter Brille betrachtet werden. Nicht ohne subkutanen nationalen, regionalen und lokalen Egoismus beobachten die politischen Institutionen die raumbedeutsamen Effekte des Binnenmarktes. In ihren Kosten-Nutzen-Kalkülen gibt es immer Integrations-Gewinner und -Verlierer. Demnach gilt es, die Ströme von Gütern, Dienstleistungen, Subventionen, Know-How etc. so zu beeinflussen, daß Randlagen an der EG-Peripherie vermieden und nach Möglichkeit die schönsten Räume der Belle-Etage im europäischen Haus besetzt werden. Nicht vom europäischen Verkehr abgehängt zu werden, stimuliert daher in allen Regionen eine Modernisierungspolitik des quantitativen Ausbaues der Verkehrsinfrastruktur, deren ökologische und urbane Kosten die mittlerweile so erfolgreichen Ansätze dezentraler Verkehrspolitik zu konterkarieren drohen. Internationale Flughäfen, Schnellbahnnetze, Autobahnen und andere Großprojekte, die im Kontext nationaler Infrastrukturpolitik an der gesellschaftlichen Basis in den vergangenen 15 Jahren kaum mehr durchzusetzen waren, erhalten durch die Europäisierung neuen Auftrieb. Dies alles ist Grund genug, nach normativen Orientierungsmarken für eine ökologisch ausbalancierte Verkehrspolitik der EG Ausschau zu halten.

5. Verkehrsumweltpolitik nach der EEA

Mit dem Art. 130 r-t ist das EWG-Vertragswerk durch die Einheitliche Europäische Akte um spezielle Umweltschutznormen erweitert worden. Als Ziel der EG-Umweltpolitik werden Erhaltung, Schutz und Verbesserung der Umwelt, Schutz der menschlichen Gesundheit sowie die umsichtige und rationelle Verwendung der natürlichen Ressourcen definiert (Art. 130 r I). Sie sollen über die Aktionsprinzipien der Vorsorge, der Korrektur der Umweltbeeinträchtigungen an der Quelle und des Verursachergrundsatzes realisiert werden (Art. 130 r II 1). Dabei sind im weiteren folgende Parameter zu berücksichtigen: die verfügbaren wissenschaftlichen und technischen Daten, die regionalen Umweltbedingungen, eine Kosten-Nutzen-Abwägung der jeweiligen Maßnahmen sowie die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Gemeinschaft und die ausgewogene Entwicklung ihrer Regionen (Art. 103 r III). Und diese Maßnahmen können in der Form unmittelbar geltender Verordnungen (Art. 130 s i.V.m. Art. 189 EWGV) kodifiziert werden.

Die durch diese Direktiven eines »bestmöglichen Umweltschutzes«⁵⁵ ausgefüllte Kompetenz der EG zum Erlaß umweltpolitischer Maßnahmen wird durch Art. 130 r IV spezifiziert. Nach dem in ihm kodifizierten Subsidiaritätsprinzip⁵⁶ soll die EG nur tätig werden, wenn das umweltpolitische Ziel besser auf Gemeinschafts- als auf Länderebene erreicht werden kann. Damit soll nur der politische Akteur tätig werden, »der den Umweltschutz am besten verwirklichen kann.«⁵⁷ In dieser kompetentiellen Optimierungsklausel findet der »Grundsatz bestmöglichen Umweltschutzes« seine organisationsrechtliche Bestätigung.

⁵⁵ Zuleeg (Fn. 21), S. 283.

⁵⁶ Zuleeg, S. 281; ablehnend Krämer (Fn. 39), S. 142.

⁵⁷ Zuleeg, S. 284.

Diese Maxime wird durch Art. 130t ergänzt. Danach können einzelne Mitgliedstaaten auch dort, wo die Gemeinschaft umweltpolitische Maßnahmen ergriffen hat, gleichwohl schärfere Umweltstandards beibehalten und auch neu erlassen. Mit dieser Möglichkeit des »opting out« steht es den Mitgliedstaaten frei, »zugunsten eines höheren Schutzniveaus eine Vorreiterrolle zu spielen.«⁵⁸

Art. 130r II 2 implantiert darüber hinaus den Umweltschutz in andere Politikfelder der Gemeinschaft. Damit scheint der Dauerkonflikt um das Problem departementalisierter Fachpolitiken zugunsten des Umweltschutzes normativ vorentschieden. Wenn man schon nicht mit Zuleeg folgern will, daß durch Art. 130r II 2 EWGV »der Grundsatz bestmöglichen Umweltschutzes in Analogie zu Art. 130t EWGV n.F. auch in den anderen Bereichen gemeinschaftlicher Politik zum Zuge kommt«⁵⁹, werden diese zumindest im Sinne positiver Koordination auf ökologische Sensibilität, Folgenverantwortung und Abwägung auszurichten sein. Nach restriktiverer Ansicht ist ein »Rangverhältnis unter den einzelnen Politiken ... dadurch allerdings nicht begründet.«⁶⁰ Nur in Ausnahmefällen soll der Umweltschutz Priorität gegenüber anderen Politiken erhalten.⁶¹ Das Gebot der Rücksichtnahme auf den Schutz der Umwelt ist damit gleichwohl für den Kollisionsfall etabliert. Es erlegt Abwägungs- und Begründungspflichten auf.

Mit einer so konturierten Rechtsgrundlage könnte sich auch eine Verkehrsumweltpolitik gut entfalten. Damit die ökologischen Bäume jedoch nicht in EG-Himmel wachsen, enthält der EWGV einen alternativen Harmonisierungspfad, der dem eben skizzierten in wichtigen Teilen entgegengesetzt ist. Art. 100a EWGV entwickelt die Umweltpolitik nach wie vor unter dem Aspekt des Binnenmarktes. Er regelt die Harmonisierung aller binnenmarktrelevanten Rechtsvorschriften. Nach seinem Wortlaut zählen dazu auch umweltschutzrelevante Normen. An sie richtet er den Vorbehalt eines »hohen«, aber nicht höchst denkbaren und wohl auch nicht »bestmöglichen« Schutzniveaus.

Der damit angelegte Widerspruch zu den originären Vorschriften des Umweltschutzes der Art. 130r ff. EWGV wird noch prozedural verschärft. Im Gegensatz zur Einstimmigkeitsvoraussetzung in Art. 130s bedürfen Maßnahmen nach Art. 100a EWGV nur einer qualifizierten Mehrheit. Während Mitgliedstaaten mit niedrigem Schutzniveau über Art. 130s I eine sichere Vetoposition gegenüber Maßnahmen mit niveaulhebender Wirkung besitzen, können danach Staaten mit hohem Regelungsniveau grundsätzlich über Art. 100a sogar gegen ihren Willen mit Harmonisierungsrichtlinien mit niveausenkender Wirkung für den Umweltschutz überzogen werden. Dagegen gibt es nur zwei aufwendige und risikobehaftete Mittel der Gegenwehr. Der betroffene Mitgliedstaat kann versuchen, über den Regelungsvorbehalt des Art. 100a IV die Weitergeltung – aber nach h.M.⁶² nicht wie in Art. 130t den Neuerlaß – seines nationalen Rechts zu sichern, oder innerhalb von drei Monaten eine Entscheidung des Europäischen Parlaments gegen die niveausenkende Maßnahme herbeizuführen.

Demnach liegt in der Abgrenzung der Regelungsbereiche von Art. 100a und 130r ff. die entscheidende Weichenstellung für das rechtspolitische Schicksal des EG-Umweltschutzes. Die Angleichung von Umweltbestimmungen jeglicher Art mit wirtschaftlichen Auswirkungen erfolgte bisher über Art. 100 a.F. EWGV. Würde man diese Tradition über Art. 100a n.F. fortführen, bliebe für den originä-

⁵⁸ Zuleeg, S. 284.

⁵⁹ Zuleeg, S. 284.

⁶⁰ Eberhard Grabitz, Kommentar zum EWG-Vertrag, München 1988, Rdnr. 45 zu Art. 130r.

⁶¹ Vgl. Glaesner, Die Einheitliche Europäische Akte, EuR 1986, S. 140.

⁶² Langeheine-Grabitz, Rdnr. 65 zu Art. 100a.

ren Umweltschutz nach Art. 130 r ff. nur die ökologische Nische des ökonomisch nicht relevanten Natur- und Landschaftsschutzes⁶³. Die Gefahr, das originäre Umweltrecht der EG auf das Hegen von Robbenbabies und Blesshühnern zu reduzieren, liegt auf der Hand, denn die h.M. betrachtet Art. 100 a EWGV immer dann als *lex specialis*, wenn die objektive Sachnähe zum Komplex »Vollendung des Binnenmarktes« überwiegt⁶⁴.

Diese Differenzierung führt zu höchst skurrilen Normkaskaden. Alle Produktnormen sollen aus einer imaginären Natur der Sache zu dem Binnenmarkt relevanten Regelungsbereich des Art. 100 a zählen⁶⁵. Dagegen sollen nach einer im Vordringen befindlichen Meinung anlagen- und produktionsbezogene Umweltvorschriften in der Regel nicht auf Art. 100 a gestützt werden können, da sie »grundsätzlich weder den Zugang zu ausländischen Märkten noch das Problem gleicher Wettbewerbsbedingungen auf den Märkten, sondern die Wettbewerbsbedingungen im jeweiligen Inland und die Gleichheit der Wettbewerbsbedingungen zwischen den Mitgliedstaaten« betreffen⁶⁶.

Damit wären grundsätzlich alle Produktnormen für den Verkehr über Art. 100 a zu erlassen. Soweit sie jedoch Emissionswerte oder andere technische Anforderungen enthalten, soll als spezielle Kompetenznorm Art. 100 EWGV, der die Beseitigung technischer Handelshemmnisse regelt, zum Zuge kommen⁶⁷. Für die Immissionswerte, die eindeutig im Bezug zum Umweltschutz und nicht zum Binnenmarkt stehen, könnte allerdings auf Art. 130 EWGV zurückgegriffen werden.

Art. 130 s wäre gleichfalls wieder einschlägig, wenn ein Mitgliedstaat durch eine gemeinschaftliche Regelung ermächtigt wird, eine Vorschrift der Gemeinschaft – wie im Falle des bleifreien Benzins – aus Gründen des Umweltschutzes nicht mehr anzuwenden⁶⁸. Auch hier wird angenommen, das Schutzziel »Umweltschutz« überwiege das Gemeinschaftsziel »Binnenmarkt«.

Einen anderen Lösungsweg zu den Umweltnormen des Art. 130 r ff. skizziert das Argument, Art. 100 a III stelle eine Konkretisierung des Art. 130 r II 2 dar, womit die materiellen Vorgaben des Art. 130 r als »Mindestanforderungen« einer Rechtsangleichung über Art. 100 a vorgegeben seien⁶⁹.

Dieses Normengestrüpp ist rechtsdogmatisch kaum sinnvoll zu lichten. Es kann im Grunde umweltpolitische Entscheidungen weder positiv noch negativ vorstrukturieren. Offensichtlich hängt die Wahl der Ermächtigungsgrundlage davon ab, welche Generaldirektion die Federführung beansprucht. Damit eröffnen sich Handlungsspielräume für alle, die bereit sind, politische Initiativen zu ergreifen. Dies könnte auch zugunsten einer Verkehrsumweltpolitik geschehen. Im Hinblick auf die Idee einer europäischen Rechtsordnung scheint allerdings aus dem Nomos der Marktgemeinschaft schon längst die Nemesis am Recht erwachsen zu sein.

63 Krämer (Fn. 39), S. 158.

64 Grabitz, (Fn. 60), Rdnr. 21 zu 130 s; Krämer, S. 159.

65 Grabitz, Rdnr. 21 zu Art. 130 s.

66 Grabitz/Zacker (Fn. 23), S. 301.

67 Grabitz/Zacker, (Fn. 23), S. 302.

68 Krämer (Fn. 39), S. 130.

69 Grabitz/Zacker, (Fn. 23), S. 300.