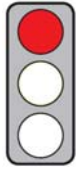


## KERNPUNKTE

**Ziel des Berichtsentwurfs:** Der Entwurf umreißt aus der Sicht des Europäischen Parlaments die künftigen Schwerpunkte der EU-Verkehrspolitik und stellt konkrete Zielvorgaben für den Verkehrsbereich auf.

**Betroffene:** Alle Verkehrsteilnehmer.



**Pro:** –

**Contra:** (1) Die propagierte Vermeidung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern ist ordnungspolitisch bedenklich und schadet der gesamtwirtschaftlichen Effizienz.

(2) Statt lediglich für den Straßenverkehr ein CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel vorzugeben, sollte die EU alle Verkehrsträger in den europäischen CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel einbeziehen.

## INHALT

### Titel

**Entwurf** vom 2. Februar 2010 **für einen Bericht** des Europäischen Parlaments **über eine nachhaltige Zukunft des Verkehrs**

### Kurzdarstellung

#### ► Hintergrund und Gegenstand des Berichtsentwurfes

- Die Kommission wird 2010 ein neues Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik für den Zeitraum 2010-2020 vorlegen. 2009 hat sie bereits in einer Mitteilung über die Zukunft des Verkehrs ihre Politikschwerpunkte zur Diskussion gestellt [KOM(2009) 279; vgl. [CEP-Analyse](#)]. Konkrete Zielvorgaben für den Verkehrsbereich, etwa CO<sub>2</sub>-Reduktionsziele, nannte die Kommission in der Mitteilung nicht.
- Der vorliegende Berichtsentwurf des Verkehrsausschusses zeigt aus der Sicht des Europäischen Parlaments die Herausforderungen sowie die Schwerpunkte der künftigen europäischen Verkehrspolitik auf. Zudem nennt er konkrete „messbare“ Zielvorgaben für den Verkehrsbereich, die bis 2020 zu erfüllen sind.

#### ► Herausforderungen für die europäische Verkehrspolitik

- Der Bericht weist nachdrücklich darauf hin, dass 2006 der Verkehr für 24,6% aller CO<sub>2</sub>-Emissionen in Europa verantwortlich war. Die Verringerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehrsbereich (sog. „Dekarbonisierung“) stellt daher eine der größten Herausforderungen dar. Dieser soll mit „nachhaltigen“ Maßnahmen, etwa bei der Verkehrspreisbildung, begegnet werden. (S. 7)
- Das insbesondere in den Städten erwartete Bevölkerungswachstum wirft Kapazitäts- und Sicherheitsprobleme auf: Verkehrsträgerübergreifende Transportketten und „kollektive“ Verkehrsmittel können helfen, diese Herausforderungen für den städtischen Verkehr zu lösen. (S. 7)
- Die Zunahme des Verkehrs führt laut Bericht zu Engpässen in der Nutzung der Infrastruktur. Insbesondere die Effizienz des Güterverkehrs wird hierunter leiden. Die gleichzeitige sichere Nutzung von Infrastruktur durch Personen- und Güterverkehr soll daher ermöglicht werden.

#### ► Politische Ziele des Europäischen Parlaments

##### – Integriertes Verkehrsnetz

- Der Bericht spricht sich für ein Kernnetz innerhalb des Transeuropäischen Netzes Verkehr (TEN-V) aus. Als Kriterium für dessen Definition soll die „nachhaltige Entwicklung“ auf europäischer und regionaler Ebene dienen. Zudem soll es über ausreichend Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern verfügen.
- Die gegenwärtigen Entwicklungen des europäischen Passagier- und Frachtverkehrs zeigen laut Bericht, dass die bislang verfolgte Politik einer angestrebten Verlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger (sog. „modal shift“) „obsolet“ ist (S. 12).
- Der Berichtsentwurf spricht sich daher für eine „effiziente Komodalität“ aus: Direkter Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern soll vermieden werden. Statt seiner sollen sich die einzelnen Verkehrsträger vielmehr „ergänzen“ (S. 12).
- Der Erfolg einer „effizienten Komodalität“ soll sich laut Bericht nicht nur an Kosten-Nutzen-Vergleichen bemessen, sondern auch an nicht näher erläuterten weiteren Kriterien: Umweltschutz, Sozial- und Beschäftigungsbedingungen sowie Sicherheit. Stets sind auch die unterschiedlichen Startbedingungen der einzelnen Verkehrsträger auf der einen Seite sowie der Länder und der Regionen auf der anderen Seite zu berücksichtigen.
- Der Bericht hebt hervor, dass die Binnenschifffahrt sowie die verkehrsträgerübergreifende Verbindung von Seehäfen mit dem Hinterland eine „größere“ Rolle in der Verkehrspolitik spielen sollten (S. 9).

##### – Finanzierung

- Der Bericht propagiert einen eigenen „europäischen Transportfonds“.

- Die Mittel für den „europäischen Transportfonds“ könnten sich aus bestehenden EU-Finanzquellen für den Verkehrsbereich, aus den Struktur- und Kohäsionsfonds, aus Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (PPP) oder aus „anderen“ Finanzinstrumenten zusammensetzen (S. 8-9).
- Der „europäische Transportfonds“ soll die Infrastruktur verbessern helfen, Forschungsvorhaben im Bereich Verkehr fördern sowie die Umsetzung von Intelligenten Verkehrssystemen (IVS) ermöglichen. Die Gelder sollen bewilligt werden nach nicht näher erläuterten Effizienz-Kriterien in Bezug auf die Umwelt, die sozialen Bedingungen sowie die Verkehrssicherheit.
- Der Bericht spricht sich für eine europäische Verkehrspolitik aus, die den öffentlichen Verkehr, den Verkehr auf der Schiene und auf dem Wasser sowie Häfen finanziell unterstützt. Auf „Wettbewerbskriterien“ soll dabei nicht geachtet werden. (S. 9)
- **Technische Entwicklung**  
Der Bericht betont, dass durch intelligente Transportsysteme, wie etwa das europäische Satellitennavigationssystem Galileo, nennenswerte umweltpolitische Verbesserungen erreicht werden können, z.B. Reduktionen des Lärms und der Luftverschmutzung. Zudem kann mit ihnen die Verkehrssicherheit erhöht werden, indem Infrastrukturengpässe überwunden werden.
- **Binnenmarkt**  
- Der Bericht fordert eine regelmäßige Überprüfung der europäischen Verkehrsgesetzgebung sowie deren „richtiger“ Umsetzung in den Mitgliedstaaten, um ihre Effektivität zu gewährleisten. Die Kommission wird beauftragt, alle Hindernisse aufgrund einer inkorrekten oder späten Umsetzung zu beseitigen.  
- Der Bericht betont, dass eine „regulierte Marktöffnung“, insbesondere im Schienenbereich, in Europa erreicht werden sollte. Hierbei sind jedoch Maßnahmen zu ergreifen, die „Wettbewerbsverzerrungen“ zu verhindern helfen, insbesondere in „sozial-, fiskal- und umweltbezogenen“ Bereichen (S. 7).  
- Technische Interoperabilität, europäische Zertifizierungen und gegenseitige Anerkennung von Berufs- und Bildungsabschlüssen erachtet der Bericht als essentiell für einen funktionierenden Binnenmarkts.  
- Da 75% des Verkehrs auf der Straße stattfinden, fordert der Bericht die Einrichtung einer europäischen Straßenverkehrsagentur. Diese soll  
- Probleme, die einen „nachhaltigen Binnenmarkt verhindern“, durch regulatorische Maßnahmen beseitigen können,  
- neue Anwendungen unterstützen, wie etwa IVS oder das Satellitenprogramm Galileo,  
- neue Forschungsprogramme durchführen und  
- das „Grundrecht“ der Bürger auf sichere Mobilität gewährleisten.  
- Eine Harmonisierung von Formularen auf die neuesten Kommunikationsstandards sowie deren verkehrsträgerübergreifende Anwendung können laut Bericht zu „erheblichen“ Verbesserungen der Sicherheit der Lieferkette und zu einer „starken“ Verringerung der Verwaltungskosten führen (S. 8).
- **Umwelt**  
Die „Dekarbonisierung“ des Verkehrs soll über die Vermeidung von Leerfahrten und nicht näher erläuterte „geeignete“ Innovationen erfolgen. Zudem können „nachhaltige Methoden“, wie etwa der Energiemix, „Preisbildungsmaßnahmen“ und die Anlastung externer Kosten (z. B. durch Lärm und Luftverschmutzung) bei allen Verkehrsträgern zur „Dekarbonisierung“ beitragen. Die aus einer Anlastung erzielten Einnahmen sollen zudem dazu verwendet werden, die Nachhaltigkeit des Verkehrs weiter zu erhöhen.
- **Arbeitsmarkt**  
Dem Bericht zufolge sollen die Beschäftigungs- und Ausbildungsangebote im Verkehrsbereich verbessert und europaweit „harmonisiert“ werden. Hierzu können etwa europäische Trainings- und Exzellenzzentren dienen. Diese erleichtern die gegenseitige Anerkennung von Abschlüssen.
- **Qualität**  
Die Qualität und Effektivität der Verkehrspolitik kann erhöht werden, wenn Verkehrsprogramme, etwa Galileo oder IVS, begutachtet und ggf. neu justiert werden. Konkret erachtet der Bericht für notwendig  
- die Fortführung des Marco-Polo-Programms zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf andere Verkehrsträger in „vereinfachter“ Form (S. 8),  
- die Erstellung einer Halbzeitbilanz des Programms zur Förderung der Binnenschifffahrt (NAIADES),  
- die Auflegung eines neuen Straßensicherheitsprogramms sowie  
- die Umsetzung des Vertrages über den Offenen Himmel („Open Sky“), der u.a. Kapitalbeteiligungen zwischen europäischen und amerikanischen Luftverkehrsunternehmen regelt [Ratsbeschluss 2007/339/EG].
- **Globale Ausrichtung**  
Die EU soll laut Europäischem Parlament in internationalen Gremien, etwa im Bereich der Schiff- und Luftfahrt, eine aktivere Rolle als bislang übernehmen, da internationale Abkommen die Entwicklung des europäischen Verkehrsraums maßgeblich beeinflussen.
- **Konkrete Zielvorgaben des Europäischen Parlaments**
  - **Straßenverkehr**  
- Bis 2020 sollen gegenüber 2010 die CO<sub>2</sub>-Emissionen um 20% sinken.  
- Bis 2020 soll gegenüber 2010 die Anzahl der Toten und Schwerverletzten um 40% sinken.
  - **Schienenverkehr**  
- Ab 2011 sollen alle neuen Schienenfahrzeuge und -strecken über das Zugsystem ERTMS verfügen.  
- Bis 2020 soll gegenüber 2010 der vom Schienenverkehr benötigte Energieverbrauch um 20% sinken.

- **Luftverkehr**  
Bis 2020 soll gegenüber 2010 die „Umweltbelastung“ um 20% sinken.
- **Binnenschifffahrt**  
Bis 2020 soll gegenüber 2010 die Anzahl der Anlagen um 20% erhöht werden, die dem Be- und Entladen von Schiffen sowie der Integration der Schifffahrt in andere Verkehrsträger dienen (Terminals).
- **Städtischer Verkehr**  
Bis 2020 soll sich gegenüber 2010 die Anzahl der Bus- und Eisenbahnnutzer verdoppeln.

## Politischer Kontext

Die politischen Institutionen der EU sind derzeit im Begriff, entscheidende Weichenstellungen für die europäische Verkehrspolitik der nächsten Jahrzehnte vorzunehmen: So hat die Kommission neben ihrer Mitteilung über die Zukunft des Verkehrs [KOM(2009) 279; vgl. [CEP-Analyse](#)] 2009 ein Grünbuch über die Transeuropäischen Netze Verkehr (TEN-V) [KOM(2009) 44; vgl. [CEP-Analyse](#)] zur Konsultation gestellt. Darin plädiert sie für eine vollständige Überarbeitung der bislang verfolgten TEN-V-Politik. Zu diesem Zweck will sie noch 2010 neue Leitlinien vorschlagen. Die für den Aufbau der TEN-V zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel belaufen sich für den Zeitraum 2007–2013 auf 8 Mrd. €.

Über das Marco-Polo-Programm fördert die EU seit 2003 grenzüberschreitende Projekte zur Vermeidung von Straßengüterverkehr und zu dessen Verlagerung auf alternative Verkehrsträger [Verordnungen (EG) 1382/2003, 1692/2006 und 923/2009]. Bis (zunächst) 2013 werden jährlich bis zu 64 Millionen Euro zur Verfügung gestellt. Förderfähig sind nur solche Projekte, die sich nach Beendigung der Förderung auch ohne finanzielle Unterstützung am Markt behaupten können.

Die Wettbewerbsbedingungen für die einzelnen Verkehrsträger sind aufgrund nationaler und europäischer Bestimmungen unterschiedlich, insbesondere in Bezug auf die Energiebesteuerung und auf die Anlastung von CO<sub>2</sub>-Klimakosten. In Deutschland etwa liegt folgende Situation vor: Der elektrifizierte Schienenverkehr unterliegt sowohl der nationalen Energiebesteuerung als auch dem europäischen CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel. Der nichtelektrifizierte Schienenverkehr und der Straßenverkehr fallen lediglich unter die Mineralöl- und Ökosteuer. Der Luftverkehr unterliegt, genau umgekehrt, ab 2012 dem CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel, jedoch keiner Energiebesteuerung. Der Seeverkehr schließlich muss weder Energiesteuern entrichten noch unterliegt er dem CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel. Die hieraus resultierenden Wettbewerbsverzerrungen werden seit langem beanstandet, z.B. vom Deutschen Bundesrat [vgl. Drucksache 603/09].

## Politische Einflussmöglichkeiten

Berichtersteller:

Mathieu Grosch (EVP, BEL)

## BEWERTUNG

### Ökonomische Folgenabschätzung

#### Ordnungspolitische Beurteilung

Der Bericht hebt sich zwar durch konkrete Aussagen und Zielvorgaben für den Verkehrsbereich zunächst positiv von der Mitteilung der Kommission über die Zukunft des Verkehrs ab, die nur sehr vage Tendenzangaben und Absichtserklärungen enthält. Doch sind wesentliche Aussagen und Zielvorgaben des Berichts sehr kritisch zu bewerten.

So ist es widersprüchlich, einerseits die Verkehrsverlagerung von der Straße auf andere Verkehrsträger als „obsolet“ zu bezeichnen und gleichzeitig die Fortführung des Marco-Polo-Programms mit genau dieser Zielsetzung – wenngleich in „vereinfachter“ Form – zu fordern. Konsequenter wäre es vielmehr, sich für die Beendigung dieses – ordnungspolitisch ohnehin fragwürdigen – EU-Förderprogramms auszusprechen.

Die Politik der „effizienten Komodalität“, die die bislang verfolgte Strategie einer Verkehrsverlagerung ersetzen soll, ist für eine detaillierte Bewertung (noch) zu wenig konkret. Grundsätzlich gilt jedoch: **Die im neuen Konzept der „effizienten Komodalität“ vorgesehene Vermeidung des Wettbewerbs zwischen den Verkehrsträgern ist ordnungspolitisch bedenklich, denn auch der verkehrsträgerübergreifende Wettbewerb führt zu besseren Leistungen und geringeren Preisen für die Verkehrsnutzer.**

Ein verkehrsträgerübergreifender Wettbewerb setzt freilich gleiche Rahmenbedingungen voraus. Bislang sind diese nicht gegeben. Anstatt also – wie im Bericht geschehen – aus „gegenwärtigen Entwicklungen“, die durch massive regulatorische Wettbewerbsverzerrungen geprägt sind, eine Abschaffung des verkehrsträgerübergreifenden Wettbewerbs abzuleiten, sollte die EU vielmehr Maßnahmen ergreifen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die einzelnen Verkehrsträger zu herzustellen. Hierzu äußert sich der Bericht jedoch nicht.

**Die EU sollte von der im Bericht propagierten Einrichtung eines „europäischen Transportfonds“ absehen: Für die Finanzierung der Infrastruktur** werden auch künftig die beteiligten Mitgliedstaaten und zunehmend die Nutzer verantwortlich sein. Eine europäische (Ko-)Finanzierung ist lediglich für transnationale Projekte mit europäischem Mehrwert angezeigt. Hierfür **stehen aber bereits die Mittel des TEN-V-Programms zur Verfügung** [vgl. [CEP-Analyse](#)].

### Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

**Der Bericht** erkennt in der „Dekarbonisierung“ des Verkehrs zu Recht eine der größten Herausforderungen für die Verkehrspolitik und **benennt ein CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel**. Allerdings gilt dies **nur für den Straßenverkehr** und nicht für weitere Verkehrsträger. **Dies ist inkonsequent** und ineffizient. **Denn die CO<sub>2</sub>-Einsparungen** bei den regulierten Verkehrsträgern **werden durch das Mengenwachstum bei den nicht regulierten Verkehrsträgern** zumindest teilweise **konterkariert**.

Mit dem CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel verwendet die EU bereits das effizienteste Instrument, um ein politisch vorgegebenes CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel zu erreichen. Eine Einbeziehung *aller* Verkehrsträger in den CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandel ist daher wünschenswert. Dann bedürfte es nicht einmal eines eigenständigen CO<sub>2</sub>-Reduktionsziels für den Verkehrsbereich *insgesamt*, wie dies bisweilen diskutiert wird. Denn die CO<sub>2</sub>-Vermeidung würde sektorübergreifend dort vollzogen, wo sie am kostengünstigsten ist. Allerdings müssten in diesem Fall bereits bestehende umweltpolitisch motivierte Kostenbelastungen wie Ökosteuern beseitigt werden, damit es nicht zu Doppelbelastungen und neuen Wettbewerbsverzerrungen kommt. Außerdem müsste die maximal zulässige Menge an CO<sub>2</sub>-Emissionen (sog. Cap) entsprechend angehoben werden, da die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Verkehrsbereichs bei der Berechnung des jetzigen Caps nicht berücksichtigt wurden.

Die EU sollte keine europäische Straßenverkehrsagentur einrichten. Dies erhöht die administrativen Kosten, ohne dass ein nennenswerter Mehrwert zu erkennen wäre. Den im Bericht genannten möglichen Tätigkeitsschwerpunkt der Agentur, die Überprüfung der korrekten Umsetzung europäischer Gesetzgebung, sollte vielmehr die Kommission vornehmen und mögliche Verstöße ahnden. Auch ist es keine hoheitliche Aufgabe, Anwendungen für Galileo oder IVS zu „unterstützen“ und Vorhaben jenseits der Grundlagenforschung zu fördern.

## Juristische Bewertung

### Kompetenz

Maßnahmen zur Verfolgung einer gemeinsamen Verkehrspolitik kann die EU auf Art. 91 AEUV stützen. Für Maßnahmen, deren Schwerpunkt auf der Umweltpolitik liegt, ist Art. 192 AEUV die einschlägige Kompetenznorm. Die Zuständigkeit für Planung und Bau von Verkehrsinfrastrukturen liegt bei den Mitgliedstaaten. Die EU darf lediglich zum Auf- und Ausbau des TEN-V „beitragen“ (Art. 170 – 172 AEUV).

### Subsidiarität

Der Bericht eröffnet ein weites Spektrum an verkehrspolitischen Maßnahmen. Soweit diese den nicht grenzüberschreitenden oder städtischen Verkehr betreffen, liegt ein Verstoß gegen das Subsidiaritätsprinzip vor.

### Verhältnismäßigkeit

Die flächendeckende Einführung des Zugleitsystems ERTMS kann zur Erschließung von Reserven im bestehenden Schienennetz beitragen. Nach derzeitiger Rechtslage müssen deshalb alle ab 2012 bestellten Schienenfahrzeuge mit ERTMS ausgerüstet sein [Entscheidung der Kommission K(2009) 5607]. Die vorgeschlagene Verkürzung dieser Frist um ein Jahr ist wegen der hohen Einführungskosten von ERTMS abzulehnen; in Deutschland z.B. sind die Kosten derzeit im Vergleich zur Ausstattung mit dem bisherigen System fünfmal höher. Dies gilt umso mehr, als die neue Version der ERTMS-Bordausrüstung (Baseline 3) wahrscheinlich erst ab 2015 verfügbar ist. Auch für die Ausrüstung der Schienenstrecken mit ERTMS wurde mit der Entscheidung K(2009) 5607 ein ausreichender Plan erstellt. Danach werden bis 2020 voraussichtlich 40.000 Streckenkilometer mit ERTMS ausgerüstet sein. Weitergehende Maßnahmen sind derzeit nicht angemessen.

### Vereinbarkeit mit EU-Recht

**Die vorgeschlagene finanzielle Unterstützung des Verkehrs auf der Schiene und auf dem Wasser, ohne dabei Wettbewerbskriterien zu beachten, verstößt gegen geltendes EU-Recht.** Die EU kann zwar Vorhaben finanziell unterstützen, die eine Verlagerung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs von der Straße auf den Kurzstreckenseeverkehr, die Schiene oder die Binnenschifffahrt bezwecken [Art. 1 der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006, Marco-Polo-Programm]. Allerdings dürfen diese Vorhaben „keine Wettbewerbsverzerrungen“ bewirken [Erwägungsgrund 13 der Verordnung (EG) Nr. 1692/2006].

## Alternatives Vorgehen

Das Europäische Parlament sollte sich für eine Einbeziehung *aller* Verkehrsträger in das europäische CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandelssystem aussprechen.

## Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Das Europäische Parlament wird voraussichtlich im Juni 2010 über den Bericht abstimmen.

## Zusammenfassung der Bewertung

Die mit dem neuen Konzept der „effizienten Komodalität“ propagierte Vermeidung des Wettbewerbs zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern ist ordnungspolitisch bedenklich und schädlich für die gesamtwirtschaftliche Effizienz. Stattdessen sollte die EU Maßnahmen ergreifen, um gleiche Wettbewerbsbedingungen für die Verkehrsträger sicherzustellen. Die EU sollte darauf verzichten, ein CO<sub>2</sub>-Reduktionsziel lediglich für den Straßenverkehr zu formulieren. Vielmehr sollten alle Verkehrsträger in das europäische CO<sub>2</sub>-Emissionsrechtehandelssystem einbezogen werden.