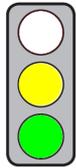


KERNPUNKTE

Ziel der Mitteilung: Die Kommission will – in Vorbereitung eines für 2010 angekündigten Weißbuches – eine Diskussion über die Verkehrspolitik bis 2060 einleiten.

Betroffene: Verkehrsteilnehmer, Infrastrukturbetreiber, Entwickler komplexer IT-Lösungen



Pro: (1) Die weitere Liberalisierung des Verkehrssektors und die stärkere Steuerung des Verkehrs über Preise sind geeignet, die Effizienz des Verkehrssektors zu steigern.
(2) Offene Normen unterstützen die Interoperabilität des Verkehrsnetzes.

Contra: Die Kommission lässt keine konsistente Strategie zur Begrenzung der negativen Umweltauswirkungen des Verkehrs erkennen.

INHALT

Titel

Mitteilung KOM(2009) 279 vom 17. Juni 2009: **Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System**

Kurzdarstellung

► Gegenstand der Mitteilung

- Die Kommission bereitet mit dieser Mitteilung ein Weißbuch zur Verkehrspolitik für den Zeitraum 2010 bis 2020 vor, das sie im nächsten Jahr vorlegen wird. Weil strukturelle Kursänderungen in der Verkehrspolitik lange Umsetzungszeiträume voraussetzen, nimmt sie dabei die Zeit bis 2060 ins Blickfeld.
- Im Hinblick auf die gegenwärtige, am Zieljahr 2010 ausgerichtete EU-Verkehrsstrategie sieht die Kommission Fortschritte bei der Verwirklichung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), der Senkung der Luft- und Meeresverschmutzung, der Verringerung der Zahl der Verkehrstoten, der Stärkung von Passagierrechten und der Verbesserung der Arbeitsbedingungen im Verkehrssektor.
- Nicht zufrieden ist sie mit der Entwicklung des Energieverbrauchs und des Ausstoßes von Treibhausgasen und der ihres Erachtens zu langsamen Verlagerung von Verkehrsströmen auf „effizientere Verkehrsträger“. Die Kommission sieht auch keine Anzeichen für eine Entkoppelung von Verkehrsaufkommen und BIP-Wachstum, die sie für wünschenswert hält.

► Rahmenbedingungen für die zukünftige Verkehrspolitik

Die Kommission geht von folgenden Rahmenbedingungen für die Verkehrspolitik aus:

- Alterung: Die Kommission erwartet, dass der Anteil der Menschen über 65 an der Gesamtbevölkerung von derzeit 17% bis 2060 auf 30% steigt. Da mehr Geld für Renten, Gesundheit und Pflege benötigt werde, stehe weniger für die Infrastruktur bereit. Zudem sei ein Arbeitskräftemangel zu erwarten, der sich bereits heute in einigen Teilen des Verkehrssektors abzeichne.
- Zuwanderung: Die Kommission rechnet damit, dass die EU-Bevölkerung durch Zuwanderung bis 2060 um 56 Mio. wächst. Dies könne die Folgen der Alterung auf dem Arbeitsmarkt teilweise kompensieren.
- Klimawandel: Der Verkehr spielt nach Auffassung der Kommission eine Schlüsselrolle bei der Reduzierung der Treibhausgasemissionen.
- Energie: Die Kommission rechnet mit höheren Erdölpreisen und einer verstärkten Nutzung erneuerbarer Energien. Sie geht aber davon aus, dass die lange Nutzungsdauer vieler Fahrzeuge sowie der Bau der für die Nutzung erneuerbarer Energien benötigten Infrastrukturen die Umstellung verzögern.
- Verstädterung: Nach Angaben der Kommission entfallen 40% der CO₂-Emissionen im Straßenverkehr auf den Nahverkehr. Die zunehmende Verstädterung werde die Wahrscheinlichkeit von Staus und die Luftverschmutzung erhöhen.
- Globale Entwicklungen: Die Kommission rechnet damit, dass der Verkehr außerhalb der EU stark wachsen wird. Das höhere Verkehrsaufkommen – bis 2050 soll es weltweit bis zu 3 Mrd. PKW geben – erschwere nachhaltiges Wirtschaften, weil es zur Verringerung der verfügbaren Ressourcen beitrage.

► Politische Ziele der Kommission

- **Integriertes Verkehrsnetz:** Die Kommission strebt ein „optimal“ funktionierendes Verkehrsnetz an, in welchem die einzelnen Verkehrsträger vollständig integriert und interoperabel sind.
 - Anstelle des Baus neuer Infrastrukturen sollen zunächst bestehende Anlagen durch gute Verwaltung und Instandhaltung sowie Intelligente Verkehrssysteme (IVS) optimal genutzt werden, um Kosten zu sparen.
 - An den Schnittstellen verkehrsreicher Strecken und in Städten sollen „intermodale Anlagen“ den Umden zwischen den Verkehrsträgern erleichtern.

- Wo das Verkehrsaufkommen hoch ist, sollen getrennte Infrastrukturen für den Personen- und für den Güterverkehr gebaut werden. Hilfsweise zieht die Kommission „intelligente Vorfahrtsregeln“ für konkurrierende Nutzungen eines Verkehrsträgers in Betracht.
- Bis 2018 soll ein „Seeverkehrsraum ohne Grenzen“ erreicht und dadurch vor allem der Kurzstreckenseeverkehr innerhalb der EU attraktiver werden.
- Der Passagierflug- und der Hochgeschwindigkeitsschienenverkehr sollen besser verbunden werden.
- **Finanzierung:** Die Kommission geht davon aus, dass die Kosten für Ausbau und Unterhalt der Verkehrsinfrastruktur insgesamt wie auch für die Umstellung auf kohlenstoffarme Antriebstechnik zunehmend von den Verkehrsteilnehmern selbst getragen werden müssen.
 - Die Kosten für den Bau und die Erhaltung der Infrastruktur für den Straßenverkehr betragen derzeit 1,5% des BIP. Die Einnahmen aus der Energiebesteuerung (derzeit 1,9% des BIP) werden jedoch sinken, und zwar umso mehr, je stärker Energie aus erneuerbaren Quellen zum Einsatz kommt.
 - Bei allen Verkehrsträgern sollen die externen Kosten den Verursachern angelastet werden. Die Kommission schätzt den Umfang einer solchen „Internalisierung der externen Kosten“ auf 2,6% des BIP. Sie meint, dass dieses Vorgehen Knappheiten aufzeigt und Anreize setzt, beim Personen- und Gütertransport die wirtschaftlich und ökologisch beste Option zu wählen.
 - Die Kommission hat bereits 2008 eine Strategie zur Internalisierung der externen Kosten, insbesondere über den Emissionshandel im Luftverkehr ab 2012 und über Internalisierungsgebühren für schwere Nutzfahrzeuge, vorgeschlagen (Mitteilung KOM(2008) 435).
- **Technische Entwicklung:** Eine Schlüsselrolle bei der Bewältigung der „Herausforderungen“ im Verkehrssektor kommt nach Auffassung der Kommission der technischen Entwicklung zu.
 - Emissionsarme und -freie Fahrzeuge sollen zum Klimaschutz beitragen und die Erdölabhängigkeit verringern.
 - Die Kommission setzt sich für EU-einheitliche technische Normen ein, die jedem Wettbewerber die Entwicklung weiterer Systemkomponenten erlauben („offene Normen“). Damit sollen Verkehrssysteme interoperabel, sicher und nutzerfreundlich gestaltet werden können und größtmögliche Spielräume für die kommerzielle Nutzung zulassen.
 - Intelligente Verkehrssysteme (IVS) und Verkehrsleitsysteme im Schienen- und Luftverkehr (ERTMS bzw. SESAR) sollen für eine effizientere Nutzung der Netze sorgen und die Sicherheit verbessern.
 - Die Marktführerschaft von EU-Unternehmen bei der Entwicklung innovativer Verkehrssysteme und Antriebstechniken ist, der Kommission zufolge, „ein zentraler Faktor“ für die Wettbewerbsfähigkeit der EU insgesamt. Investitionen in Forschung und Entwicklung sollten deshalb subventioniert werden – etwa im Rahmen der EU-Initiative „Green Cars“, der Entwicklung Intelligenter Verkehrssysteme sowie der Umstellung der Infrastruktur zur Automobil-„Versorgung“ auf neue Energieträger, wie Strom und Wasserstoff.
- **Binnenmarkt:** Die Kommission will verhindern, dass Unternehmen Geschäftsbereiche, die im grenzüberschreitenden Wettbewerb stehen, mit Einnahmen quersubventionieren, die aus vor Wettbewerb geschützten Geschäftsbereichen stammen. Daher fordert sie die Vollendung des Binnenmarktes für Verkehrsdienstleistungen. Dazu sollen insbesondere beitragen:
 - eine Vereinfachung der Verwaltungsvorschriften,
 - neue Regeln für die Marktöffnung im Schienenverkehr und die Durchsetzung der bestehenden Regeln,
 - harmonisierte Umweltschutzauflagen auf hohem Niveau, eine wirksame Wettbewerbsaufsicht und ein einheitlich hohes Schutzniveau bei Arbeitsbedingungen und Nutzerrechten.
- **Umwelt:** Die Kommission fordert einen sparsamen Umgang mit endlichen Ressourcen wie fossilen Brennstoffen und eine „Aktualisierung“ der EU-Politik zur Senkung von Lärm- und Schadstoffemissionen.
- **Arbeitsmarkt:** Die Kommission geht davon aus, dass in einigen Verkehrssegmenten Arbeitsplätze „verschwinden“ werden. Diesen Wandel solle die EU „aktiv gestalten“. Insgesamt müssten die Arbeitsbedingungen gewahrt oder verbessert werden; zu einer „Nivellierung nach unten“ dürfe es nicht kommen.
- **Qualität** Die Zahl der Verkehrstoten soll weiter verringert, der Schutz von Passagierrechten und die Zugänglichkeit entfernter Regionen sollen verbessert werden. Personen mit eingeschränkter Mobilität sollen flächendeckend „bequeme Verkehrslösungen“ vorfinden.
- **Globale Ausrichtung:** Die EU-Verkehrspolitik soll sich an den globalen EU-Interessen orientieren. Dazu zählt die Kommission:
 - die Einbeziehung von Nachbarstaaten der EU, insbesondere den Beitrittskandidaten und Nordafrika, in einen Verbund der wichtigsten Verkehrsachsen,
 - das aktive Eintreten für EU-Normen und -Verkehrssysteme, wie ERTMS und SESAR, in internationalen Gremien, um ihnen globale Geltung zu verschaffen.

Subsidiaritätsbegründung

Die Kommission stellt fest, dass die Rolle der EU bei der Regelung des Nahverkehrs „begrenzt“ ist.

Politischer Kontext

2001 legte die Kommission ein Weißbuch vor, in dem sie eine Strategie für die europäische Verkehrspolitik bis 2010 vorschlug [KOM(2001) 370]. Dieses Programm wurde 2006 im Rahmen der Halbzeitbilanz aktualisiert [KOM(2006) 314; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Für 2010 hat sie ein neues Weißbuch angekündigt.

Im April 2009 endete eine Konsultation hinsichtlich der Überarbeitung der TEN-V-Politik [vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Die bisherige Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte hält die Kommission in einigen Bereichen nicht für zufriedenstellend. So hat sie 2008 wegen mangelnder Umsetzung des ersten Eisenbahnpakets 24 Vertragsverletzungsverfahren eingeleitet. Einige Kritiker werfen der Kommission vor, derartige Verfahren hätten viel früher eingeleitet werden müssen, da die Umsetzungsfrist bereits 2003 ablief.

Zur Verwirklichung umweltpolitischer Ziele im Verkehrsbereich hat die EU Rechtsvorschriften über Emissionsnormen für neue PKW verabschiedet [Verordnung (EG) Nr. 443/2009; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Im Rahmen des am 25. Juni 2009 verabschiedeten Klimaschutz- und Energiepakets [vgl. vier [CEP-Kurzanalysen](#)] wurde für das Jahr 2020 das verbindliche Ziel ausgegeben, den Anteil erneuerbarer Energiequellen an der Energieversorgung des Verkehrs auf 10% zu steigern [Richtlinie 2009/30/EG]. Der Handel mit CO₂-Emissionsrechten, dem der elektrifizierte Schienenverkehr bereits unterliegt, wird ab 2012 auf den Luftverkehr ausgedehnt. Die Kommission erwägt, auch den Seeverkehr einzubeziehen. Schließlich fördert die EU Projekte, die die Entwicklung umweltfreundlicher Verkehrssysteme vorsehen, etwa die „Green-Car“-Initiative [KOM(2008) 800].

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:
Konsultationsverfahren:

GD Energie und Verkehr
Jeder Interessierte darf Stellung nehmen. Das Verfahren endet am 30. September 2009; http://ec.europa.eu/transport/strategies/2009_future_of_transport_en.htm

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Das Grundproblem der Mitteilung liegt darin, dass nur sehr vage Tendenzaussagen und Absichtserklärungen zur öffentlichen Konsultation stehen. Denn die Kommission will dem Verkehrsweißbuch nicht mit konkreten Politikvorhaben vorgreifen. **Es ist daher fraglich, ob die grundsätzlich sinnvolle Konsultation zu verwertbaren Ergebnissen führen kann.**

Hinzu kommt, dass die Kommission einen weiten Bogen um die umstrittenen Themen der EU-Verkehrspolitik macht. So nimmt sie keine Stellung zur aktuellen Diskussion um die Zulassung von 25-m-LKW (Gigaliner oder EuroCombi), obwohl diese Frage erhebliche und langfristige verkehrspolitische Folgen hat, etwa für den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern und für den Infrastrukturausbau.

Positiv zu bewerten ist, dass sich die Kommission klar zur weiteren Liberalisierung der europäischen Verkehrsmärkte bekennt. Insbesondere muss der von der Kommission zu Recht angesprochenen Gefahr begegnet werden, dass sich Unternehmen auf liberalisierten Märkten Wettbewerbsvorteile über Quersubventionierungen aus vor Wettbewerb geschützten Bereichen verschaffen.

Der Hinweis der Kommission auf die zunehmende Knappheit öffentlicher Gelder ist gerechtfertigt. Der steigende Investitionsbedarf im Verkehrssektor macht es daher notwendig, den Bau und die Erhaltung von Infrastrukturen verstärkt durch Nutzerentgelte zu finanzieren.

Sachgerecht ist zudem die EU-einheitliche Entwicklung offener Normen für den Verkehrsbereich auf EU-Ebene, da sie eine länderübergreifende Nutzung der Verkehrsnetze ermöglicht. Eine koordinierte Normenfindung kann zwar die Entwicklung technischer Alternativen behindern. Doch schaffen EU-weit gültige grundlegende Normen Planungssicherheit. Diese verbessert das Umfeld für weitere Innovationen.

Kritisch zu sehen sind hingegen die industriepolitischen Andeutungen der Kommission hinsichtlich einer Förderung bestimmter Technologien im Verkehrsbereich, etwa der „Green Car“-Initiative. Denn sofern diese Technologien tatsächlich eine wirtschaftliche Zukunft haben, wird dieses Potential gerade auch von privaten Investoren erkannt werden. Erscheint diesen jedoch das wirtschaftliche Risiko zu hoch, ist nicht einzusehen, warum der Steuerzahler dieses Wagnis eingehen sollte. Zudem drohen hierdurch Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten nicht subventionierter Technologie-Entwicklungen.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Die gesamtwirtschaftliche Effizienz steigt, wenn – wie beabsichtigt – **der Verkehr verstärkt über Preise gesteuert wird,** die tatsächliche Knappheiten anzeigen. Dies ermöglicht eine Verkehrsnutzung nach den Bedürfnissen und Dringlichkeiten der einzelnen Verkehrsteilnehmer. **In starkem Widerspruch dazu steht jedoch, dass die Kommission** bei einer Verwendungskonkurrenz zwischen Güter- und Personenverkehr erneut **über politisch vorgegebene „intelligente“ Vorfahrtsregeln nachdenkt,** wie sie sie jüngst für Schienennetze vorgeschlagen hat [Vorschlag KOM(2008) 852; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Die Kommission sollte stattdessen konsequent der Lenkungswirkung von Preisen vertrauen und auf politische Lösungen von Knappheitsproblemen verzichten sowie bei Bedarf den Aufbau getrennter Infrastrukturen für Personen- und Güterverkehr in Erwägung ziehen.

Die Mitteilung lässt eine klare Strategie für die Reduzierung der vom Verkehrssektor ausgehenden Umweltwirkungen vermissen. So fehlt jeder Hinweis, wie der Verkehr zu der politisch beschlossenen Verringerung der CO₂-Emissionen um 20% bis 2020 beitragen soll. Dies ist umso problematischer, als mögliche CO₂-Einsparungen, etwa in der industriellen Produktion und bei den Privathaushalten, durch das prognostizierte Mengenwachstum bei den dem Emissionsrechtehandel nicht unterliegenden Verkehrsträgern konterkariert zu werden drohen. Dies gilt auch dann, wenn – wie von der Kommission gewünscht – künftig der Anteil erneuerbarer Energien an der Energieversorgung des Verkehrs steigen sollte.

Eine Einbeziehung aller Verkehrsträger in den Emissionsrechtehandel ist vor diesem Hintergrund der einzige Weg, die Einhaltung festgelegter Obergrenzen für den CO₂-Ausstoß zu gewährleisten. Zudem könnten so bestehende Wettbewerbsverzerrungen abgebaut werden, die daher rühren, dass manche Verkehrsträger dem Zertifikatehandel unterliegen (elektrifizierter Schienenverkehr) bzw. unterliegen werden (Luftverkehr), andere dagegen nicht (See- und Straßenverkehr). **Allerdings müssten in diesem Fall bereits bestehende umweltpolitisch bedingte Kostenbelastungen beseitigt werden**, damit es nicht zu Doppelbelastungen und neuen Wettbewerbsverzerrungen kommt.

Mit einer Einbeziehung aller Verkehrsträger ließe sich das politisch vorgegebene CO₂-Reduktionsziel in Europa effizient erreichen. Allerdings ist nicht gewährleistet, dass es auch zu einer globalen Reduktion von CO₂ kommt, da die Mindernachfrage nach fossilen Kraftstoffen in Europa wegen gesunkener Preise zu einer entsprechenden Nachfrageerhöhung in anderen Teilen der Welt führen kann. Die EU könnte jedoch eine Vorbildfunktion einnehmen, indem Staaten, die noch keine Anstrengungen zur Schadstoffsenkung unternommen haben, die europäischen Bemühungen aufgreifen.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Die CO₂-Reduktion verursacht hohe Kosten. In dem Maße, wie auch der Verkehrssektor hierzu beitragen soll, sind für ihn negative Wachstums- und Beschäftigungswirkungen zu erwarten.

Umgekehrt kann eine effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastruktur die Arbeitsteilung in Europa erhöhen, was sich positiv auf Wachstum und Beschäftigung auswirkt.

Folgen für die Standortqualität Europas

Ein Verkehrsnetz, in dem alle Verkehrsträger vollständig integriert sind, ermöglicht einen effizienten Güter- und Personentransport und steigert somit die Attraktivität Europas als Wirtschaftsstandort.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Soweit der Schwerpunkt der in der Mitteilung erörterten Maßnahmen auf der Verfolgung einer gemeinsamen Verkehrspolitik liegt, ist die einschlägige Kompetenzgrundlage Art. 71 EGV. Liegt der Schwerpunkt dagegen auf der Umweltpolitik, ist Art. 175 EGV als Kompetenzgrundlage in Betracht zu ziehen. Die EU ist ferner befugt, zum Auf- und Ausbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes „beizutragen“ (Art. 154 – 156 EGV). Die Zuständigkeit für Planung und Bau von Verkehrsinfrastrukturen liegt jedoch unabhängig von der Kompetenznorm bei den Mitgliedstaaten.

Subsidiarität

Die Mitteilung eröffnet, ohne freilich konkret zu werden, **ein erhebliches Spektrum an verkehrspolitischen Maßnahmen auch für den nicht grenzüberschreitenden Fern- und sogar für den städtischen Verkehr.** Wenn die Kommission diesen Weg weitergeht, verstößt sie gegen das Subsidiaritätsprinzip.

Verhältnismäßigkeit

Da die erörterten Maßnahmen sehr vage bleiben, ist eine Beurteilung der Verhältnismäßigkeit nicht möglich.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Unproblematisch.

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Unproblematisch.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die EU-Kommission wird 2010 ein Weißbuch zur europäischen Verkehrspolitik bis 2020 vorlegen.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Steuerung des Verkehrs verstärkt an Preisen zu orientieren, die Knappheiten signalisieren, ist – ebenso wie die weitere Liberalisierung – geeignet, die Effizienz des Verkehrssektors zu steigern. Politisch vorgegebene Vorfahrtregeln bei Nutzungskonkurrenzen in einzelnen Netzen laufen diesem Ziel aber zuwider. Die Einführung EU-einheitlicher Normen verdient Unterstützung; sie verbessert die Interoperabilität des Verkehrsnetzes. Eine Strategie der Kommission zur Begrenzung negativer Umweltauswirkungen des Verkehrs ist nicht zu erkennen. Eine Einbeziehung aller Verkehrsträger in den CO₂-Emissionsrechtehandel wäre wünschenswert.