Das Weißbuch Verkehr 2011 der Europäischen Kommission

Von der Europäischen Kommission veröffentlichte Weißbücher enthalten Vorschläge für ein EU-weit gemeinschaftliches Vorgehen in einem bestimmten Bereich. Sie knüpfen zum Teil an Grünbücher an, die einen Konsultationsprozess auf europäischer Ebene in Gang setzen. Im Frühjahr dieses Jahres hat die EU-Kommission ein neues Weißbuch Verkehr vorgelegt, das heftige Diskussionen ausgelöst hat, insbesondere hinsichtlich einiger Zielstellungen, die diplomatisch als „ehrgeizig“ oder „ambitioniert“, offen und deutlich wohl eher als „utopisch“ bezeichnet werden müssen.

Bildquelle: produktion.de

Im folgenden Beitrag soll das Weißbuch vorgestellt und in seinen Kernpunkten erläutert werden. Voranzustellen ist, dass der Entstehungsprozess gerade dieses Weißbuchs wohl zu den Themen gehört, die in der Diskussion um die demokratische Legitimität europäischer Strategien kritisiert werden. So sollten sich zwar die Verkehrsminister der EU-Mitgliedstaaten im Frühsommer dieses Jahres mit dem Entwurf des Weißbuchs anlässlich des Verkehrsministerrates auseinandersetzen. Dass dies nicht geschah, führte nach Informationen aus Teilnehmerkreisen zufolge zur Bewertung von EU-Verkehrskommissar Siim Kallas, man befinde sich ja bereits in der Umsetzung der im Weißbuch definierten Ziele und Maßnahmen.

Zudem wirft das Weißbuch die Frage auf, ob man statt einer tatsächlichen Verkehrspolitik wohl eher nach einem Aktionsfeld gesucht hat, die Klimastrategie der EU umzusetzen. An späterer Stelle soll hierauf noch näher eingegangen werden.

Die europäische Verkehrspolitik in Weißbüchern

Das 2011 vorgelegte Weißbuch Verkehr knüpft an mehrere Vorgänger an. Die Europäische Gemeinschaft hatte ursprünglich Schwierigkeiten, die im Römischen Vertrag vorgesehene gemeinsame Verkehrspolitik umzusetzen. Mit dem Vertrag von Maastricht wurden die politischen, institutionellen und finanziellen Fundamente gestärkt und das Konzept der transeuropäischen Netze (TEN) eingeführt.

Im ersten Weißbuch der Kommission über die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in der Europäischen Union von 1992 lag der Schwerpunkt auf der Öffnung des Verkehrsmarktes. Ein Jahrzehnt später ist die Kabotage auf der Straße nicht mehr bloße Theorie, der Luftverkehr verfügt über den höchsten Sicherheitsstandard und die Mobilität der Personen ist von 17 km pro Tag (1970) auf 35 km (1998) angestiegen. In diesem Zusammenhang wurden innerhalb der Rahmenprogramme zudem in den Bereichen Forschung und Entwicklung modernste Techniken von der EU gefördert, die für die Mobilität von Gütern und Personen Verbesserungen erzielen lassen.

Nichtsdestoweniger bestehen einige Schwierigkeiten bei der je nach Transportmittel mehr oder wenig schnellen Durchführung der Entscheidungen der Gemeinschaft, z. B.:

- das ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger
- Überlastung von bestimmten Hauptverkehrsachsen im Straßen- und Schienenverkehr, großen Städten sowie von bestimmten Flughäfen;
- Belastungen für die Umwelt und die Gesundheit der Bürger sowie mangelnde Verkehrssicherheit auf den Straßen.

Diese Tendenzen könnten sich nach Befürchtungen der Kommission mit der wirtschaftlichen Entwicklung und mit der Erweiterung der Europäischen Union noch verstärken. Das Weißbuch Verkehr aus dem Jahr 2001 formulierte Ziele und Maßnahmen einer auf das Jahr 2010 fokussierten Verkehrspolitik.

Das in diesem Jahr vorgelegte Weißbuch hat eine zeitliche Reichweite von in Teilen bis 2050.

Zukunftsausrichtung des europäischen Verkehrsraums – die Vorstellungen der Kommission

Verkehr ist Grundlage der Wirtschaft und Gesellschaft, Mobilität ist das Lebenselixier des Binnenmarkts und prägt die Lebensqualität der Bürger, die ihre Reisefreiheit genießen. So heißt es im Weißbuch. Der Verkehr ermöglicht wirtschaftliches Wachstum und die Schaffung von Arbeitsplätzen. Angesichts der neuen Herausforderungen, vor denen wir stehen, muss er nachhaltig sein. Da Verkehr die ganze Welt umspannt, ist eine intensive internationale Zusammenarbeit Vorbedingung für wirksames Handeln.

Das künftige Wohlergehen unseres Kontinents wird davon abhängen, dass alle seine Regionen ihre umfassende und wettbewerbsorientierte Integration in die Weltwirtschaft aufrechterhalten können. Ein effizienter Verkehr ist dafür die Grundvoraussetzung.

Bildquelle: dpa

Es ist noch viel zu tun, um den Verkehrsbinnenmarkt zu vollenden, denn hier gibt es noch immer erhebliche Engpässe und andere Hindernisse. Die Verkehrssysteme des östlichen und des westlichen Teils Europas müssen zusammengeführt werden, damit sie dem Verkehrsbedarf fast des gesamten Kontinents und seiner 500 Millionen Bürger entsprechen.

Erdöl wird in kommenden Jahrzehnten knapper werden und zunehmend aus unsicheren Lieferquellen stammen. 2010 beliefen sich die Ölimporte der EU auf rund 210 Mrd. EUR. Die Abhängigkeit der EU-Staaten von den Ölimporten begründet die Sorge der Kommission hinsichtlich Preisstabilität, Handelsbilanz und Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft.

Bildquelle: dpa

Gleichzeitig hat die EU gefordert, die Treibhausgasemissionen weltweit drastisch zu verringern, um den Temperaturanstieg durch den Klimawandel auf unter 2 °C zu begrenzen. Insgesamt muss die EU die Emissionen im Kontext der erforderlichen Emissionsminderung der entwickelten Länder als Gruppe bis 2050 um 80 bis 95 % gegenüber 1990 verringern, um dieses Ziel zu erreichen. Aus einer Analyse der Kommission1 geht hervor, dass in anderen Wirtschaftssektoren zwar größere Emissionsverringerungen möglich sind, bis 2050 aber der Treibhausgasausstoß im Verkehrssektor um mindestens 60 % gegenüber 19902 gesenkt werden muss. Bis 2030 lautet seitens der EU-Kommission das Ziel für den Verkehr, die Treibhausgasemissionen um rund 20 % unter den Stand von 2008 zu senken. Wegen der erheblichen Zunahme der Verkehrsemissionen in den letzten zwei Jahrzehnten läge dies immer noch 8 % über dem Stand von 1990.

Seit der ersten großen Ölkrise vor 40 Jahren hat sich das Verkehrssystem – trotz technischer Fortschritte, des Potenzials für kostenwirksame Energieeffizienzsteigerungen und politischer Anstrengungen – nicht grundlegend geändert. Der Verkehr ist zwar energieeffizienter geworden, hängt aber in der EU immer noch für 96 % seines Energiebedarfs von Öl oder Ölerzeugnissen ab.

Der Verkehr ist auch umweltfreundlicher geworden, aber ein zunehmendes Verkehrsaufkommen macht ihn nach Einschätzung der Kommission noch immer zu einer wesentlichen Quelle von Lärm und örtlicher Luftverschmutzung. Neue Technologien für Fahrzeuge und Verkehrsmanagement werden für eine Verringerung der Verkehrsemissionen in der EU ebenso wie in der übrigen Welt ausschlaggebend sein. Nachhaltige Mobilität ist das Ziel eines weltweiten Wettlaufs.

Die Infrastruktur gibt der Mobilität Gestalt. Ohne die Unterstützung durch ein angemessenes Netz und eine intelligentere Nutzung desselben wird keine größere Änderung beim Verkehr möglich sein. Insgesamt haben Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur positive Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum, schaffen Vermögenswerte und Arbeitsplätze und fördern den Handel, die geografische Zugänglichkeit und die Mobilität der Menschen. Die Investitionen müssen so geplant werden, dass die positiven Auswirkungen auf das Wirtschaftswachstum maximiert und die negativen Auswirkungen auf die Umwelt minimiert werden.

Überlastung ist ein Hauptproblem, besonders auf den Straßen und im Luftraum, und beeinträchtigt die Zugänglichkeit. Außerdem ist die Verkehrsinfrastruktur im östlichen und im westlichen Teil der EU, die zusammengeführt werden müssen, ungleichmäßig entwickelt.

Die öffentlichen Mittel für die Infrastrukturfinanzierung sind erhöhtem Druck ausgesetzt und es ist nach Meinung der Kommission ein neuer Ansatz für die Finanzierung und Bepreisung der Infrastruktur erforderlich.

Die Vision der EU-Kommission „für ein wettbewerbsorientiertes und nachhaltiges Verkehrssystem“

Die Verkehrsbranche selbst ist ein wichtiger Wirtschaftszweig: Sie beschäftigt in der EU rund 10 Millionen Menschen und macht rund 5 % des Bruttoinlandsproduktes (BIP) aus. Die EU und die Regierungen müssen Klarheit über die künftigen politischen Rahmenbedingungen geben (bei denen im größtmöglichen Maß auf marktgestützte Mechanismen zurückzugreifen ist), damit Hersteller und Branchenunternehmen Investitionen planen können.

Ob das mit dem vorliegenden Weißbuch gelingt, ist allerdings zu bezweifeln, da sich die Realität nun einmal nicht allein aus Wünschen gestalten lässt. So richtig die Zielstellung ist, die Abhängigkeit vom Öl mittel- und langfristig durch alternative Technologien zu dämpfen, so illusorisch sind doch einige der von der Kommission entwickelten Ziele und Maßnahmen. Dazu zählen die im Weißbuch u. a. wie folgt aufgeführten:

- Im Güterverkehr soll der LKW seinen Schwerpunkt bis Transportentfernungen von 300 km behalten, darüber hinausreichende Beförderungen sollen wegen der begrenzten Optionen zur Minderung der CO 2-Emissionen durch attraktivere Bedingungen für die verladende Wirtschaft „multimodaler“ ausgerichtet werden. „Die Herausforderung besteht darin, einen strukturellen Wandel herbeizuführen, um es der Eisenbahn zu ermöglichen, wirksam im Wettbewerb zu bestehen und beim Güterverkehr über mittlere und große Entfernungen einen wesentlich größeren Anteil zu erzielen.“ An anderer Stelle heißt es: „30 % des Straßengüterverkehrs über 300 km sollten bis 2030 auf andere Verkehrsträger wie Eisenbahn- oder Schiffsverkehr verlagert werden, mehr als 50 % bis 2050, was durch effiziente und umweltfreundliche Güterverkehrskorridore erleichtert wird. Um dieses Ziel zu erreichen, muss auch eine geeignete Infrastruktur geschaffen werden.“ Mit anderen Worten: auch wenn es in den vergangen Jahrzehnten nicht funktioniert hat, bleiben die Utopien von der nennenswerten Verlagerung von Güterverkehren vom LKW auf andere Verkehrsmittel Bestandteil der Verkehrspolitik.

Bildquelle: bund.net/DB AG

- Halbierung der Nutzung „mit konventionellem Kraftstoff betriebener PKW“ im Stadtverkehr bis 2030; vollständiger Verzicht auf solche Fahrzeuge in Städten bis 2050; Erreichung einer im wesentlichen CO2-freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren bis 2030.

- Umfassendere Anwendung des Prinzips der Kostentragung durch die Nutzer und Verursacher und größeres Engagement des Privatsektors zur Beseitigung von Verzerrungen (einschließlich schädlicher Subventionen), Generierung von Erträgen und Gewährleistung der Finanzierung künftiger Verkehrsinvestitionen.

Die Strategie der EU-Kommission

Ein einheitlicher europäischer Verkehrsraum sollte nach Meinung der EU-Kommission die Personen- und Güterbeförderung erleichtern, die Kosten senken und die Nachhaltigkeit des Verkehrs in Europa steigern. Die Notwendigkeit der Marktöffnung geht Hand in Hand mit hochwertigen Arbeitsplätzen und Arbeitsbedingungen, da das Personal eine entscheidende Komponente eines jeden hochwertigen Verkehrssystems bildet. Es ist auch weithin bekannt, dass ein Arbeitskräfte- und Facharbeitermangel künftig zu einem ernsten Problem im Verkehrsbereich werden wird. Es wird daher wichtig, die Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Agenda in Einklang zu bringen und auf einem Sozialdialog aufzubauen.

Für die Bürger Europas ist die Schaffung eines Rahmens für die technische Sicherheit des Verkehrs von wesentlicher Bedeutung. Das gilt für alle Verkehrsträger. Auch wenn die Zahl der Unfalltoten im Straßenverkehr in der EU im letzten Jahrzehnt fast halbiert werden konnte, so verloren 2009 doch noch

Bildquelle: tetra.de

34.500 Menschen ihr Leben bei Straßenverkehrsunfällen in der EU. Initiativen in den Bereichen Technologie, Durchsetzung und Verkehrserziehung sowie besondere Aufmerksamkeit für gefährdete Verkehrsteilnehmer werden ausschlaggebend sein, um die Zahl der Unfallopfer weiter zu verringern.

Technologische Innovation kann zu einem schnelleren und kostengünstigeren Übergang zu einem effizienteren und nachhaltigeren europäischen Verkehrssystem beitragen, indem sie auf drei Hauptfaktoren einwirkt:

- Fahrzeugeffizienz durch neue Motoren, neue Werkstoffe und neue Konstruktionsweisen;
- Verwendung von umweltschonender Energie durch neue Kraftstoffe und Antriebssysteme;
- Bessere Nutzung von Netzen und sichererer Betrieb durch Informations- und Kommunikationssysteme.

Die Synergien mit anderen Nachhaltigkeitszielen wie die Verringerung der Ölabhängigkeit, die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Automobilindustrie sowie Vorteile für die Gesundheit, insbesondere bessere Luft in den Städten, sind gute Gründe dafür, dass die EU ihre Anstrengungen zur beschleunigten Entwicklung und frühzeitigen Einführung umweltfreundlicher Fahrzeuge verstärkt.

Die Forschungs- und Innovationspolitik im Verkehrsbereich sollte auf kohärente Weise zunehmend die Entwicklung und Einführung der Schlüsseltechnologien unterstützen, die für den Ausbau des EU-Verkehrssystems zu einem modernen, effizienten und benutzerfreundlichen System erforderlich sind.

Neue Mobilitätskonzepte lassen sich – wie die EU-Kommission richtig feststellt – nicht aufzwingen. Zur Förderung eines nachhaltigeren Verhaltens muss eine bessere Mobilitätsplanung aktiv bestärkt werden. Informationen zu allen Verkehrsträgern, sowohl im Personen- wie im Güterverkehr, zu Möglichkeiten ihrer kombinierten Nutzung und zu ihren Umweltauswirkungen müssen allgemein verfügbar sein.

Eine intelligente, Verkehrsträger übergreifende Ausstellung von Beförderungsdokumenten, für die einheitliche EU-Standards unter Einhaltung der EU-Wettbewerbsregeln gelten, ist grundlegend wichtig. Dies gilt nicht nur für den Personenverkehr, sondern auch für die Güterbeförderung, wo Bedarf besteht für eine bessere elektronische Routenplanung unter Nutzung mehrerer Verkehrsträger, ein angepasstes rechtliches Umfeld (intermodale Frachtdokumente, Versicherung, Haftung) und die Bereitstellung von Informationen in Echtzeit auch für kleinere Sendungen. Die Informations- und Kommunikationstechnik verfügt auch über das Potenzial, einen bestimmten Zugangsbedarf ohne zusätzliche Mobilität zu erfüllen.

Im städtischen Kontext bedarf es einer kombinierten Strategie, die Flächennutzungsplanung, Entgeltregelungen, effiziente öffentliche Verkehrsdienste sowie Infrastruktur für den nichtmotorisierten Verkehr und das Betanken/Laden umweltfreundlicher Fahrzeuge einbezieht, um Staus und Emissionen zu verringern. Städte über einer bestimmten Größe sollten angehalten werden, Stadtmobilitätspläne auszuarbeiten, in die alle diese Elemente einfließen. Stadtmobilitätspläne sollten mit integrierten Stadtentwicklungsplänen in völligem Einklang stehen. Es ist ein EU-weiter Rahmen erforderlich, um die Interoperabilität von Entgeltregelungen für die Benutzung städtischer Straßen und Fernstraßen zu gewährleisten.

Bildquelle: toll-collect.de

Preissignale spielen bei vielen Entscheidungen, die lang anhaltende Auswirkungen auf das Verkehrssystem haben, eine ausschlaggebende Rolle. Verkehrsbezogene Entgelte und Steuern müssen umgestaltet werden und mehr dem Prinzip der Kostentragung durch die Verursacher und Nutzer angenähert werden. Sie sollten die Rolle des Verkehrs bei der Förderung der europäischen Ziele für Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt stützen, während die Gesamtbelastung des Sektors die Gesamtkosten des Verkehrs einschließlich der Infrastrukturkosten und externen Kosten widerspiegeln sollte. Umfassendere sozioökonomische Vorteile und positiver externe Effekte rechtfertigen ein gewisses Maß an öffentlicher Finanzierung, aber in Zukunft ist davon auszugehen, dass die Verkehrsnutzer für einen höheren Teil der Kosten aufkommen als bisher. Wichtig ist, dass die Nutzer, Betreiber und Investoren korrekte und konsistente monetäre Anreize erhalten.

Die Kosten lokaler externer Effekte, wie Lärmbelastung, Luftverschmutzung und Staus, könnten durch Entgelte für die Infrastrukturnutzung internalisiert werden. Der vor kurzem von der Kommission vorgelegte Vorschlag zur Änderung der so genannten „Eurovignetten-Richtlinie“ stellt einen ersten Schritt hin zu einer stärkeren Internalisierung der durch LKW verursachten Kosten dar, doch werden sich die jeweiligen nationalen Regelungen für Straßenbenutzungsentgelte weiterhin unterscheiden.

Mit weiteren Maßnahmen wird die schrittweise Einführung eines verbindlichen harmonisierten Internalisierungssystem für Nutzfahrzeuge im gesamten Fernstraßennetz geprüft, mit dem die jetzige Situation beendet werden soll, dass internationale Spediteure die Eurovignette, fünf nationale Vignetten und acht verschiedene Mautsender und Mautverträge haben müssen, um die europäischen Mautstraßen ungehindert befahren zu können.

Bildquelle: nordbayerischer-kurier.de

Bei PKW werden Straßenbenutzungsgebühren immer mehr als Alternative zur Generierung von Erträgen und zur Beeinflussung des Verkehrs- und Reiseverhaltens angesehen. Die Kommission wird Leitlinien für die Anwendung von Internalisierungsentgelten auf alle Fahrzeuge und für alle wesentlichen externen Effekte ausarbeiten. Langfristig ist das Ziel, Nutzerentgelte für alle Fahrzeuge und das gesamte Netz zu erheben, um mindestens die Instandhaltungskosten der Infrastruktur, Staus, Luftverschmutzung und Lärmbelastung anzulasten.

Bewertung aus der Perspektive des Straßengüter- und Personenverkehrsgewerbes

Es ließen sich viele kritische Anmerkungen zum vorgelegten Weißbuch formulieren, aus Platzgründen sollen nachfolgend nur die wichtigsten kurz zusammengefasst werden.

Zunächst ist festzustellen, dass – bei sicher unstrittiger – kritischer Würdigung der Kommission, wonach die Ölabhängigkeit gewisse wirtschaftliche Gefährdungspotentiale für den Verkehrssektor bewirkt, im schweren Nutzfahrzeugsegment der Dieselmotor auch in den kommenden Jahrzehnten das maßgebliche Antriebsaggregat bleiben wird. Lediglich bei bestimmten innerstädtischen Transportleistungen mit geringen Transportentfernungen und unkritischen Nutzlastproblemen bieten andere Antriebsformen eine nennenswerte Alternative. Die Vision der angestrebten CO 2-Minderung ist nach heutiger Bewertung in der vorgesehenen Zeitachse mit keinerlei realisierbarer Chance verknüpft! Erdgas-, Wasserstoff- und andere Antriebsarten auf Gasbasis mindern sicher die Abhängigkeit vom Öl, erfüllen aber hinsichtlich Ökobilanz, Klimafreundlichkeit und Speicherfähigeit nicht unbedingt die umweltpolitischen Ziele der EU. Hier sind noch erhebliche Forschungs- und Entwicklungsleistungen nötig.

Die jahrzehntelang postulierte „Lebenslüge der Verkehrspolitik“ von der Verlagerung nennenswerter Güterverkehre von der Straße auf die Schiene findet phantasiereich formulierte Fortsetzung. Die Entwicklung des Modal Split der vergangenen Jahrzehnte verdeutlicht, dass selbst bei – tatsächlich nicht zu erwartender – erheblicher Ertüchtigung der Schieneninfrastruktur nur partielle Verlagerungen realistisch wären. In Verbindung mit den angekündigten Internalisierungsabsichten externer Kosten ist stattdessen mit dirigistisch veranlassten Verteuerungen des Straßenverkehrs zu rechnen, die die berechtigte Frage entstehen lassen, wie die jahrelang gelebte europäische Liberalisierungspolitik damit in Übereinstimmung zu bringen ist. Im Gegensatz dazu lässt die Internalisierung der externen Kosten außer Verteuerungseffekten (aus Sicht der Nutzer) bzw. Einnahmeeffekten (aus Sicht der öffentlichen Hand) keine weiteren Ergebnisse erwarten.

Bildquelle: toll-collect.de

Zudem lässt die EU-Kommission weithin die Frage offen, auf Basis welcher Regelwerke die angestrebten Ziele erreicht werden sollen. Damit einher gehen Befürchtungen der Mitgliedstaaten, ob daraus nicht Gefahren für die Subsidarität, also die nationalen, regionalen und kommunalen Gestaltungsspielräume, entstehen könnten.

Insgesamt lässt das Weißbuch der EU mehr Fragen offen als es beantwortet. Statt das Weißbuch als endgültiges Dokument bereits im Umsetzungsprozess einzustufen, täte die EU-Kommission gut daran, zunächst im Dialog mit den Mitgliedstaaten und den betroffenen Wirtschaftskreisen ein den tatsächlichen Gegebenheiten entsprechendes Instrument zu entwickeln, in dem auch für die vielfältig entstandenen Fragestellungen Antworten gefunden werden.