

Verkehrspolitik

ROLF DIETER

In der europäischen Verkehrspolitik wurden 2001 die vorrangigen Ziele von der Europäischen Kommission in einem Weißbuch mit dem Titel „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“¹ neu definiert. Mit diesem Weißbuch, welches sie am 12. September 2001 präsentierte, legt die Kommission die konzeptionellen und programmatischen Grundlagen ihrer Politik dar und gibt Orientierungen für die Entwicklung der Verkehrspolitik in der Europäischen Union (EU) für die nächsten 10 Jahre.

Bereits 1992 hatte die Kommission ein „Weißbuch über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik“ veröffentlicht. Das Weißbuch damals stand ganz im Zeichen der Errichtung des Binnenmarkts und der Öffnung der Verkehrsmärkte.² Bis auf den Schienenverkehr wurde dieses Ziel in den letzten zehn Jahren auch weitgehend erreicht: Im Straßengüterverkehr ist die Kabotage eingeführt, der Luftverkehr ist für den Wettbewerb geöffnet und die Binnenschifffahrt liberalisiert. Die Liberalisierung der Verkehrsmärkte brachte eine erhebliche Kostensenkung und eine Verbesserung der Verkehrsleistungen mit sich. Diese Erfolge können aber nicht über eine Reihe von Fehlentwicklungen und negativen Folgeerscheinungen hinwegtäuschen, wie das Weißbuch feststellt.

Die einzelnen Verkehrsträger haben sich ungleich entwickelt: Im Güterverkehr beläuft sich der Anteil der Straße auf 44% gegenüber der Schiene von 8% und der Binnenschifffahrt von 4%. Noch krasser ist die Dominanz der Straße beim Personenverkehr, bei dem sich der Anteil des Straßenverkehrs auf 79% und der der Schiene auf 6% beläuft. Folge der unausgewogenen Verkehrsanteile ist die Überlastung der Verkehrswege und die Belastung der Umwelt.

Auf den Straßen kommt es täglich auf einer Länge von 7.500 km des Straßennetzes zu Staus; 16.000 km Schienenstrecken oder 20% des Netzes gelten als Engpässe; an den 16 größten Flughäfen in der EU haben mehr als 30% der Flüge Verspätungen. Allein beim Straßenverkehr belaufen sich die sozialen Kosten der Staus auf rund 0,5% des BIP der Gemeinschaft. Noch gravierender sind die Folgen des ungleichgewichtigen Wachstums der Verkehrsträger für die Umwelt. Der Verkehrssektor trägt mit 28% zu den CO₂-Emissionen bei. Hierfür ist vor allem der Straßenverkehr verantwortlich, auf den 84% der verkehrsbedingten CO₂-Emissionen zurückgehen. Ohne drastische Änderungen werden die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen zwischen 1990 und 2010 um die Hälfte auf über 1,1 Mrd. Tonnen steigen. Die Klimaschutzziele des Kyoto-Protokolls würden auf diese Weise kaum verwirklicht.

DIE POLITIKBEREICHE DER EUROPÄISCHEN UNION

Hinzu kommt ein weiterhin zunehmendes Verkehrswachstum. Nach den Schätzungen des Weißbuchs wird die Nachfrage bis 2010 im Personenverkehr um 24% und beim Güterverkehr um 38% ansteigen, wobei allein der Schwerlastverkehr um fast 50% gegenüber 1998 zunehmen würde. Dabei wird sich auch die Erweiterung der EU spürbar auf die Verkehrsentwicklung auswirken.

Vor diesem Hintergrund schlägt das Weißbuch eine Neuausrichtung der europäischen Verkehrspolitik vor, die das Verkehrssystem den drängenden Herausforderungen anpassen soll. Bei ihrer Strategie geht die Kommission davon aus, dass die Gemeinschaft weder über die Befugnisse noch die Mittel verfügt, die Mobilität von Personen und Gütern zu beschränken oder die Verlagerung von Verkehrsträgeranteilen vorzuschreiben. Vielmehr soll das Ziel einer nachhaltigen Mobilität im Wege des „kontrollierten Wettbewerbs“ verfolgt werden. Um dies zu erreichen, stellt die Kommission eine ausgewogene Verteilung der Verkehrsträgeranteile bis zum Jahr 2010 auf der Basis von 1998 in den Mittelpunkt ihrer Strategie. Mit anderen Worten, der zu erwartende Verkehrszuwachs soll hauptsächlich bei den umweltfreundlichen Verkehrsträgern Schienenverkehr, Binnenschifffahrt und Kurzstreckenseeverkehr erfolgen. Hierzu schlägt das Weißbuch 60 verkehrsträgerspezifische und -übergreifende Maßnahmen auf gemeinschaftlicher Ebene vor.

Im Straßengüterverkehrssektor geht es z.B. darum, den Wettbewerb dadurch zu kontrollieren, dass die Einhaltung der Sozial- und Sicherheitsvorschriften besser überwacht und wettbewerbswidrige Praktiken verhindert werden.

Dem Schienenverkehr weist das Weißbuch beim Ausgleich der Verkehrsträgeranteile eine Schlüsselfunktion zu. Damit aber die Schiene die ihr zugeordnete Funktion im Verkehrssystem eines erweiterten Europas erfüllen kann, müssen vorrangig die Probleme gelöst werden, die die Weiterentwicklung der Bahn bisher behindern: Fehlender Wettbewerb, unzureichende Infrastrukturen, mangelnde Interoperabilität der nationalen Netze und geringe Dienstleistungsqualität. Dabei wird davon ausgegangen, dass der Schienenverkehr im Verhältnis zu den anderen Verkehrsträgern nur dann wettbewerbsfähig werden kann, wenn der Markt für weitere Betreiber geöffnet wird und zwischen den Betreibern Wettbewerb herrscht.

Die Marktöffnung des Schienenverkehrs in der EU wurde im Jahr 2000 mit dem ersten Eisenbahninfrastrukturpaket für den grenzüberschreitenden Güterverkehr eingeleitet und soll im Jahr 2008 für das gesamte europäische Schienengüterverkehrsnetz gelten.

Im Rahmen eines zweiten Maßnahmenpakets sollen im Bereich der Sicherheit und Interoperabilität, der Kabotage, des grenzüberschreitenden Personenverkehrs und der Benutzerrechte weitere Voraussetzungen für einen echten Schienenverkehrsbinnenmarkt getroffen werden.

Der Flugverkehr wird sich bis 2010 fast verdoppeln. Ein Wachstum in dieser Größenordnung setzt eine Reform des Luftraummanagements und ausreichende Flughafenskapazitäten voraus. Ein Rechtsrahmen mit harmonisierten Verfahren, gemeinsamen Regeln für die Luftraumnutzung und einer gemeinschaftlichen Regulierungsbehörde soll so bis 2004 die Grundlagen für einen einheitlichen europäischen Luftraum legen.

Besondere Bedeutung bei der Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die umweltfreundlicheren Verkehrsträger misst das Weißbuch dem innergemeinschaftlichen Seeverkehr und der Binnenschifffahrt zu. Der Kurzstreckenseeverkehr und die Binnenschifffahrt stellen wettbewerbsfähige Alternativen zum Landverkehr dar, die wesentlich zur Entlastung überlasteter Schienen- und Straßenkorridore und zur Umgehung der großen Gebirgspässe wie den Alpen und Pyrenäen beitragen können.

Um dieses Potential stärker auszuschöpfen, regt die Kommission ein Bündel von Maßnahmen an, die vorhandene Hindernisse technischer, rechtlicher und administrativer Art beseitigen und die Verkehrsträger besser in die intermodale Transportkette eingliedern sollen.

Für die Herstellung eines ausgewogeneren Verhältnisses zwischen den Verkehrsträgern genügt es aber nicht, die einzelnen Verkehrsträger zu optimieren, sondern es muss auch deren Intermodalität sichergestellt werden. Das von der Kommission verfolgte verkehrspolitische Konzept zielt darauf ab, die verschiedenen Verkehrsträger entsprechend ihrer komparativen Vorteile in einer Transportkette so zu kombinieren und zu integrieren, dass der gesamte Transportvorgang optimiert wird. Um diesem Ansatz zu einem größeren Durchbruch zu verhelfen, will die Kommission mit einem neuen Unterstützungsprogramm der Gemeinschaft („Marco Polo“) innovatorische Initiativen auf dem Gebiet der Intermodalität fördern. Ein solches Konzept erfordert jedoch ein auf einander abgestimmtes multimodales Infrastrukturnetz mit effizienten Schnittstellen.

Ein Schwerpunkt der Verkehrspolitik für die nächsten Jahre ist daher der Ausbau des transeuropäischen Infrastrukturnetzes. Dabei kommt es vorrangig auf die Beseitigung der bestehenden Infrastrukturengpässe und den Ausbau der wichtigsten Verkehrswege, insbesondere im Eisenbahnsektor an. Damit soll zugleich den mit der EU-Erweiterung zu erwartenden Verkehrsströmen begegnet werden. In einer umfassenden Überarbeitung der gemeinschaftlichen Leitlinien für den Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN) will die Kommission 2004 u.a. die Einführung von Hochgeschwindigkeits-Seewegen, den Ausbau der Flughafenkapazitäten, eine bessere Anbindung der Regionen in Randgebieten und die Verknüpfung mit den Verkehrsnetzen der Beitrittsländer vorschlagen.

Strategische Bedeutung misst das Weißbuch der Reform des Preissystems im Verkehr bei. Das ungleiche Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger ist zumindest teilweise darauf zurückzuführen, dass die Verkehrsnutzer nicht immer und überall für die Kosten aufkommen, die sie verursachen. Zwar bestehen für die meisten Verkehrsträger Steuer-, Abgaben- und Gebührensysteme, die isoliert von einander für jeden Verkehrsträger und jedes Land entwickelt wurden, die aber im allgemeinen die tatsächlichen Kosten der Infrastrukturnutzung und die externen Kosten für Luftverschmutzung, Lärm, Klimaveränderung, Unfälle und Staus nicht in vollem Umfang widerspiegeln. Folge ist, dass der Verkehr inadäquat und ungleichmäßig besteuert ist, der Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern verfälscht wird und es keinen Anreiz gibt, die umweltfreundlicheren Verkehrsmittel zu benutzen.

Nach den Vorstellungen der Kommission sollen die derzeit geltenden Steuern und Abgaben schrittweise durch ein Preissystem ersetzt werden, das auf der Grund-

lage einheitlicher verkehrsträgerunabhängiger Grundsätze die tatsächlichen Kosten der Infrastrukturnutzung und die externen Kosten internalisiert. Durch die Berücksichtigung der externen Kosten würde ein Anreiz für die Nutzung der weniger umweltbelastenden Verkehrsträger und weniger überlasteten Netze geschaffen. Zudem sollen die zusätzlichen Erträge, die über die Deckung der Kosten der eigentlichen Infrastrukturnutzung hinausgehen, für Investitionen in die Infrastruktur der umweltfreundlicheren Verkehrsträger verwandt werden können. Über die externen Kosten hinaus könnte außerdem ein Zuschlag zur Finanzierung kostspieliger Infrastrukturprojekte in besonders sensiblen Regionen wie den Alpen und Pyrenäen erhoben werden. Die Tarifierung der Infrastrukturnutzung soll daneben durch die Harmonisierung der national unterschiedlichen Besteuerung des gewerblich genutzten Dieselkraftstoffs ergänzt werden. Auf dieser Basis will die Kommission 2002 für alle Verkehrsträger gemeinsame Grundsätze und Methoden der Preisbildung in einer Rahmenrichtlinie vorschlagen.

Erwartungsgemäß übte vor allem das Straßengüterverkehrsgewerbe Kritik an den im Weißbuch entwickelten Strategien. Die Internationale Straßentransportunion (IRU) wendet sich gegen die beabsichtigte Verteuerung des Straßenverkehrs und kritisiert u.a. die von der Kommission ins Auge gefasste Quersubventionierung der Schiene aus Straßenbenutzungsgebühren.³ Der Bundesverband Güterkraftverkehr, Logistik und Entsorgung (BGL) bezweifelt, dass die Eisenbahn aufgrund ihrer Kapazität und Leistungsfähigkeit überhaupt in der Lage sei, den erwarteten Anstieg des Gütertransports aufzufangen.⁴ Dagegen werden die von der Kommission angekündigten Vorschläge von der Internationalen Vereinigung von Kombigesellschaften (UIRR) ausdrücklich begrüßt.⁵

Der Ministerrat, an den sich die verkehrspolitischen Leitlinien aufgrund seiner Entscheidungskompetenz in erster Linie richten⁶, hat sich zwar im Dezember 2001 und März 2002 mit dem Weißbuch befasst, ohne aber zu gemeinsamen Schlussfolgerungen zu gelangen. Im Vordergrund der Beratungen standen dabei vor allem die Berücksichtigung der Verkehrsbedürfnisse der peripheren Regionen im Verhältnis zu den stärker belasteten Transitregionen und Fragen der Preisbildung der Infrastrukturnutzung.

Anmerkungen

1. Weißbuch der Kommission: Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft (KOM 2001/370).
2. Erdmenger, Jürgen: Verkehrspolitik, in: Weidenfeld, Werner/Wolfgang Wessels (Hrsg.): Jahrbuch der Europäischen Integration 1992/93, S. 182f.
3. Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) vom 24.7.2001: „Ineffiziente Strategie“.
4. Ebenda.
5. Deutsche Verkehrszeitung (DVZ) vom 6.10.2001: „Weißbuch mit Leben erfüllen“.
6. Dähm, Christoph: „Realismus ist Triumph“ in: Internationales Verkehrswesen (53) 7+8/2001.

Weiterführende Literatur

- Lange, B./W. Piecyk/ U. Stockmann: Verkehr und Umwelt – Strategien für ein nachhaltiges Verkehrssystem in Europa, Reihe Thema Europa, 01/2002.