



GEMEINSAME VERKEHRSPOLITIK: ÜBERBLICK

Seit mehr als 30 Jahren ist die Verkehrspolitik Bestandteil der gemeinsamen Politik der EU. Neben der Öffnung der Verkehrsmärkte und der Schaffung eines transeuropäischen Verkehrsnetzes gewinnt das Modell der „nachhaltigen Mobilität“ zunehmend an Bedeutung – insbesondere vor dem Hintergrund der stetig steigenden Treibhausgasemissionen des Verkehrssektors, die die Verwirklichung der Klimaziele der Europäischen Union zu gefährden drohen.

RECHTSGRUNDLAGE UND ZIELE

Als Rechtsgrundlage dienen Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe g und Titel VI des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV). Bereits im [Vertrag von Rom](#) betonten die Mitgliedstaaten die Bedeutung einer gemeinsamen Verkehrspolitik durch einen eigenen Vertragstitel. Der Verkehr war somit einer der ersten gemeinsamen Politikbereiche der Gemeinschaft. Die Priorität lag zunächst auf der Errichtung eines Verkehrsbinnenmarktes, der Verwirklichung der Dienstleistungsfreiheit und der Öffnung der Verkehrsmärkte. Dieses Ziel ist heute weitgehend erreicht, da sich sogar die nationalen Schienenverkehrsmärkte allmählich dem Wettbewerb öffnen. Im Zuge der Öffnung der Verkehrsmärkte ist es unerlässlich, faire Wettbewerbsbedingungen sowohl innerhalb der einzelnen Verkehrsträger als auch zwischen ihnen zu schaffen. Aus diesem Grund hat die Harmonisierung im Laufe der Zeit eine immer größere Bedeutung erlangt und erstreckt sich nun auf die nationalen Rechts- und Verwaltungsvorschriften sowie die technischen, sozialen und steuerlichen Rahmenbedingungen, zu denen die Verkehrsdienstleistungen erbracht werden. Die Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, der Wegfall der Binnengrenzen, sinkende Beförderungspreise im Zusammenhang mit der Öffnung und Liberalisierung der Verkehrsmärkte sowie Veränderungen bei den Produktions- und Lagerverwaltungssystemen haben zu einem stetigen Wachstum des Personen- und Güterverkehrs geführt. Dem aus wirtschaftlicher Sicht erfolgreichen und dynamischen Verkehrssektor stehen zunehmend schwerwiegendere soziale und ökologische Belastungen gegenüber, wodurch das Modell der „nachhaltigen Mobilität“ immer mehr an Bedeutung gewonnen hat.

Trotz aller Anstrengungen steht die europäische Verkehrspolitik in Sachen Nachhaltigkeit weiterhin vor großen Herausforderungen. Der Verkehrssektor verursacht rund ein Viertel der gesamten vom Menschen verursachten Treibhausgasemissionen in der EU. Zudem handelt es sich beim Verkehrssektor um den einzigen Sektor in der EU, in dem die Treibhausgasemissionen seit 1990 angestiegen sind. Daher wurde im Weißbuch



von 2011 mit dem Titel „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ ([KOM\(2011\) 144](#)) für den Zeitraum zwischen 2008 und 2030 eine Senkung der Emissionen im Verkehrssektor (ausschließlich der aus dem internationalen Seeverkehr resultierenden Emissionen) um 20 % und für den Zeitraum von 1990 bis 2050 eine Senkung um mindestens 60 % sowie im Seeverkehr eine Senkung bis 2050 um 40 % gegenüber dem Stand von 2005 empfohlen. Das Weißbuch von 2011 enthielt außerdem die Forderung, bis 2050 den Anteil nachhaltiger CO₂-armer Kraftstoffe im Flugverkehr auf 40 % zu erhöhen und den Einsatz von mit konventionellem Kraftstoff betriebenen Pkw im Stadtverkehr bis 2030 zu halbieren und sie bis 2050 gänzlich zu ersetzen.

Diese Ziele sind jedoch gemessen an dem bei der Weltklimakonferenz (auch bekannt als „COP21“) im Dezember 2015 in Paris vereinbarten Ziel, d. h. der Reduktion der Treibhausgasemissionen um mindestens 20 % zwischen 2021 und 2030, bei Weitem nicht ausreichend. Selbst wenn sie erreicht würden, lägen die aus dem Verkehr (ausschließlich des internationalen Seeverkehrs) resultierenden Emissionen im Jahr 2030 nach wie vor 4,5 % über dem Stand von 1990 und die aus dem internationalen Seeverkehr resultierenden Emissionen 2050 nur 9,5 % unterhalb ihres Stands von 1990. Es sind in gleichem Maße Realismus und Ehrgeiz gefragt, um die sich im Rahmen der gemeinsamen Verkehrspolitik ergebenden wirtschaftlichen und ökologischen Herausforderungen in Angriff zu nehmen und zu einer drastischen Senkung der Emissionen beizutragen. Für den Verkehrssektor bedeutet dies, dass dort weniger und umweltfreundlichere Energie verbraucht, moderne Infrastrukturen besser genutzt und die negativen Auswirkungen des Sektors auf die Umwelt verringert werden müssen.

ALLGEMEINE POLITISCHE LEITLINIEN

Der Weg für eine gemeinschaftliche Gesetzgebung für den Verkehrssektor wurde erst durch eine Untätigkeitsklage des Parlaments gegen den Rat freigemacht. Der Europäische Gerichtshof (EuGH) hat in seinem Urteil vom 22. Mai 1985 in der [Rechtssache 13/83](#) den Rat aufgefordert, tätig zu werden und die Entwicklung einer gemeinsamen Verkehrspolitik in die Wege zu leiten.

Am 2. Dezember 1992 nahm die Kommission ihr Weißbuch über die künftige Entwicklung der gemeinsamen Verkehrspolitik an ([KOM\(1992\) 494](#)). Darin wird die Öffnung der Verkehrsmärkte, der Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes, die Verbesserung der Sicherheit und die Harmonisierung der Sozialvorschriften gefordert. Gleichzeitig markierte es einen Wendepunkt hin zu einem integrierten, intermodalen Konzept auf der Grundlage des Modells der „nachhaltigen Mobilität“. Im darauffolgenden Weißbuch vom 22. Juli 1998 mit dem Titel „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrsinfrastrukturgebühren in der EU“ ([KOM\(1998\) 466](#)) wird auf die erheblichen Unterschiede bei der Erhebung von Gebühren für Verkehrsdienstleistungen zwischen den Mitgliedstaaten, welche Wettbewerbsverzerrungen beim intra- und intermodalen Verkehr zur Folge hatten, aufmerksam gemacht.



UMSETZUNG

Im Weißbuch von September 2001 mit dem Titel „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ ([KOM\(2001\) 370](#)) analysierte die Kommission die Probleme und Herausforderungen der europäischen Verkehrspolitik – insbesondere im Hinblick auf die damals bevorstehende Osterweiterung der EU. Sie prognostizierte einen massiven Anstieg des Verkehrsaufkommens, der mit Staus und Verkehrsüberlastungen (insbesondere im Straßen- und im Luftverkehr) sowie mit zunehmenden Gesundheits- und Umweltbelastungen einhergehen würde. Die Kommission schlug ein Paket von 60 Maßnahmen vor, durch die das Wirtschaftswachstum und der Anstieg des Verkehrsaufkommens voneinander entkoppelt werden sollten und dem ungleichmäßigen Wachstum der verschiedenen Verkehrsträger begegnet werden sollte. Das Ziel dieses Weißbuchs bestand zudem darin, die auf den Schienenverkehr, die Binnenschifffahrt und den Kurzstreckenseeverkehr entfallenden Anteile auf dem Niveau von 1998 zu stabilisieren. Dies sollte vor allem mithilfe von Maßnahmen zur Wiederbelebung des Schienenverkehrs, zur Förderung des Seeverkehrs und der Binnenschifffahrt sowie zur Förderung der Vernetzung aller Verkehrsträger erreicht werden. Schwerpunkt war zudem das Erfordernis einer Überarbeitung der Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (siehe die Kurzdarstellung zum Thema „TEN-V“ [3.5.1](#)), um sie an eine erweiterte EU anzupassen und um stärker als bisher die Beseitigung von grenzüberschreitenden Engpässen voranzutreiben. Im Weißbuch von 2001 wurden außerdem die Rechte und Pflichten der Verkehrsnutzer behandelt, ein Aktionsprogramm zur Verbesserung der Straßenverkehrssicherheit vorgesehen und die Fahrgastrechte sowie die Kostentransparenz durch die Harmonisierung der Entgeltgrundsätze konsolidiert.

Darüber hinaus hat die EU mit dem europäischen Satellitennavigationssystem Galileo, dem Europäischen Eisenbahnverkehrsleitsystem (ERTMS) und dem Programm SESAR (Single European Sky Air Traffic Management Research – Forschung zum Flugverkehrsmanagementsystem für den einheitlichen europäischen Luftraum) zur Verbesserung der Infrastruktur für das Flugverkehrsmanagement einige anspruchsvolle Technologieprojekte auf den Weg gebracht.

Im Juni 2006 legte die Kommission eine Halbzeitbilanz zum Weißbuch von 2001 mit dem Titel „Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent“ ([KOM\(2006\) 314](#)) vor. Sie hatte bereits ihre Auffassung geäußert, wonach die im Jahr 2001 geplanten Maßnahmen nicht ausreichten, um die formulierten Ziele zu erreichen, weshalb neue Instrumente geschaffen wurden, darunter:

- a. Aktionspläne für die Güterverkehrslogistik, die Einführung intelligenter Verkehrssysteme in Europa und die städtische Mobilität;
- b. Naiades und Naiades II, das Integrierte Europäische Aktionsprogramm für die Binnenschifffahrt und
- c. die strategischen Ziele und Empfehlungen für die Seeverkehrspolitik der EU bis 2018.



Im Juli 2008 stellte die Kommission das Paket „Ökologisierung des Verkehrs“ vor, das eine Strategie zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs umfasste. Das Paket enthielt drei Mitteilungen und einen Vorschlag der Kommission für die Überarbeitung der [Richtlinie 1999/62/EG](#), die auch als die „Eurovignetten-Richtlinie“ bekannt ist (siehe die Kurzdarstellung mit dem Titel „Kraftverkehr: Harmonisierung der Rechtsvorschriften“ [3.4.3](#)).

Die Ergebnisse der Debatte über die langfristige Zukunft des Verkehrs (20 bis 40 Jahre vorausblickend), die mit dem Weißbuch von 2001 angestoßen wurde, wurden in der Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“ ([KOM\(2009\) 279](#)) vorgestellt.

Ihr Weißbuch von 2011 zur Zukunft des Verkehrs bis 2050 mit dem Titel „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ ([KOM\(2011\) 144](#)) veröffentlichte die Kommission am 28. März 2011. Sie beschrieb darin die alten und neuen Herausforderungen für den Verkehr und skizzierte Wege zu deren Bewältigung. Zu den zehn Zielen des Weißbuchs von 2011 gehörte die von der Kommission vorgesehene Schaffung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums durch Beseitigung aller noch bestehenden Hindernisse zwischen Verkehrsträgern und nationalen Systemen, durch Vorantreiben des Integrationsprozesses und durch Förderung der Herausbildung multinationaler und multimodaler Betreiber. Um Spannungen und Verzerrungen zu vermeiden, wurde ein höheres Maß an Konvergenz sowie die Durchsetzung von Sozial-, Sicherheits- und Umweltvorschriften, Mindestdienstleistungsstandards und Nutzerrechten angestrebt. Am 1. Juli 2016 legte die Kommission in Form eines Arbeitspapiers ([SWD\(2016\) 226](#)) einen Bericht über die bei der Umsetzung des Zehnjahresprogramms des Weißbuchs von 2011 erzielten Fortschritte vor. Im Anhang II ist eine umfassende Bewertung der bis zu diesem Zeitpunkt unternommenen Aktivitäten enthalten.

Im Jahr 2016 veröffentlichte die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel „Eine europäische Strategie für emissionsarme Mobilität“ ([COM\(2016\) 501](#)), in der sie Maßnahmen zur Beschleunigung der Dekarbonisierung des europäischen Verkehrssektors vorschlug. Vorrangiges Ziel der Strategie ist die Verwirklichung der Emissionsneutralität gemäß dem Weißbuch von 2011 zur Zukunft des Verkehrs, um einen angemessenen Beitrag zur Verwirklichung der auf der COP 21 vereinbarten Ziele des Übereinkommens von Paris zu leisten.

ROLLE DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

Das Parlament unterstützt aktiv die Liberalisierung der Verkehrsmärkte sowie das Modell der „nachhaltigen Mobilität“ und betont weiterhin, dass dies mit einer umfassenden Harmonisierung der sozialen, steuerlichen und technologischen Rahmenbedingungen sowie der Sicherheitsstandards einhergehen muss.

Am 12. Februar 2003 verabschiedete das Europäische Parlament eine [Entschließung](#) zu dem Weißbuch der Kommission von 2001 mit dem Titel „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ ([KOM\(2001\) 370](#)). Darin



hebt es Nachhaltigkeit als Grundlage und Maßstab der europäischen Verkehrspolitik und die Bedeutung eines integrierten Gesamtverkehrssystems hervor. Dies sollte ohne Beeinträchtigung der Wettbewerbsfähigkeit des Straßenverkehrs sowie auf der Grundlage fairer Gebühren zur Deckung der Infrastruktur- und externen Kosten für jeden Verkehrsträger erfolgen. Das Europäische Parlament formulierte eine Vielzahl von konkreten Vorschlägen für jeden einzelnen Verkehrsträger, die Verkehrssicherheit, den Zeitplan und die Finanzierung des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V), die bessere Koordinierung mit anderen EU-Politikbereichen und andere verkehrsbezogene Themen.

Als Reaktion auf das von der Kommission am 25. September 2007 veröffentlichte Grünbuch mit dem Titel „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“ ([KOM\(2007\) 551](#)) verabschiedete das Europäische Parlament am 9. Juli 2008 eine [Entschließung](#) mit demselben Titel. Am 23. April 2009 verabschiedete das Europäische Parlament zudem eine weitere [Entschließung](#) zu einem Aktionsplan zur Mobilität in der Stadt. Es forderte darin unter anderem ein integriertes europäisches Konzept für städtische Mobilität, das als gemeinsamer Bezugsrahmen für europäische, nationale, regionale und lokale Akteure dienen sollte. Diese Forderung griff die Kommission kurz darauf in ihrer Mitteilung mit dem Titel „Aktionsplan urbane Mobilität“ ([KOM\(2009\) 490](#)) auf, die am 20. September 2009 veröffentlicht wurde.

Als Reaktion auf eine weitere Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Gemeinsam für eine wettbewerbsfähige und ressourceneffiziente Mobilität in der Stadt“ ([COM\(2013\) 913](#)) vom 17. Dezember 2013 verabschiedete das Europäische Parlament am 2. Dezember 2015 eine [Entschließung](#) zu einer nachhaltigen städtischen Mobilität. In dieser Entschließung wurden die Mitgliedstaaten und Städte dazu aufgefordert, Pläne für eine nachhaltige städtische Mobilität auszuarbeiten, in denen emissionsarmen Verkehrsträgern, mit alternativen Kraftstoffen angetriebenen Fahrzeugen und intelligenten Verkehrssystemen Priorität eingeräumt wird. Zudem wurden die Kommission und die Mitgliedstaaten aufgefordert, mit Blick auf die Einrichtung eines Netzwerks im Bereich der nachhaltigen Mobilität Beispiele für bewährte Verfahren im Bereich der Raumplanung und Flächennutzung auszutauschen sowie Kampagnen zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit für eine nachhaltige Mobilität in die Wege zu leiten. Ferner wurden Städte zur Teilnahme an der „Europäischen Innovationspartnerschaft für intelligente Städte und Gemeinschaften“ motiviert.

Im Anschluss an eine Mitteilung der Kommission ([KOM\(2009\) 279](#)) mit dem Titel „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“ verabschiedete das Europäische Parlament am 6. Juli 2010 eine [Entschließung](#) zu einer nachhaltigen Zukunft für den Verkehr. Diese Entschließung diente als Vorausschau auf das Weißbuch von 2011, und das Parlament reagierte damit auch auf die Mitteilung der Kommission und legte einen umfangreichen Forderungskatalog vor, der das gesamte Spektrum der EU-Verkehrspolitik abdeckte.

Im Anschluss an die Veröffentlichung des Weißbuchs von 2011 verabschiedete das Europäische Parlament zwei Entschließungen. Bei der ersten handelte es sich um eine am 15. Dezember 2011 angenommene [Entschließung](#) zu dem Thema „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Wege



zu einem wettbewerbsbestimmten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“. In dieser Entschließung bewertete das Europäische Parlament die wesentlichen Ziele des Weißbuchs von 2011 und zeigte sich mit den bei der Umsetzung erzielten Fortschritten teilweise einverstanden. Hinsichtlich der Schaffung eines gemeinsamen Verkehrsraums bis 2020 wurden in der Entschließung die unzureichend genutzten verkehrsbezogenen Potenziale in zahlreichen Bereichen sowie die Bedeutung eines Systems, das auf Verbundbildung und Interoperabilität ausgerichtet ist, hervorgehoben. Das Europäische Parlament befürwortete die zehn im Weißbuch für 2030 und 2050 gesetzten Ziele bezüglich eines wettbewerbsfähigen und ressourcenschonenden Verkehrssystems.

Am 9. September 2015 verabschiedete es eine zweite [Entschließung](#) zur Umsetzung des Weißbuchs von 2011 mit dem Titel „Bestandsaufnahme und künftiges Vorgehen im Hinblick auf nachhaltige Mobilität“. Im Rahmen der Halbzeitüberprüfung veröffentlichte die Kommission am 1. Juli 2016 ein Arbeitspapier ([SWD\(2016\) 226](#)) mit dem Titel „Die Umsetzung des Verkehrsweißbuchs von 2011 – fünf Jahre nach seiner Veröffentlichung: Erfolge und Herausforderungen“. Das Europäische Parlament forderte die Kommission auf, zumindest den bei den ursprünglichen Zielen gezeigten Ehrgeiz aufrechtzuerhalten. Ferner betonte es, dass auf operativer und finanzieller Ebene noch viel zu tun sei, um diese Ziele zu erreichen. Es ersuchte die Kommission, zusätzliche Rechtsetzungsmaßnahmen und eine umfassende Strategie für die Entwicklung eines CO₂-armen Verkehrs vorzuschlagen, damit sich das Ziel einer Verringerung der verkehrsbedingten Treibhausgasemissionen um mindestens 60 % bis 2050 erreichen lässt. Ferner gab es eine Reihe von Empfehlungen ab, mit denen es auf die Integration aller Verkehrsträger und damit auf die Schaffung eines effizienteren, nachhaltigeren, wettbewerbsfähigeren, zugänglicheren und nutzerfreundlicheren Verkehrssystems abzielte. Zu den Kernaspekten zählten die Verlagerung auf andere Verkehrsträger und die Ko-Modalität, eine moderne Infrastruktur und intelligente Finanzierung, die städtische Mobilität, die Ausrichtung der Verkehrspolitik auf die Bürger und die globale Dimension des Verkehrs. Die Fachabteilung Struktur- und Kohäsionspolitik des Parlaments hat kürzlich eine Studie mit dem Titel „Modal shift in European transport: a way forward“ („[Verlagerung auf alternative Verkehrsträger im europäischen Verkehrssektor: ein zukunftsweisender Weg](#)“) veröffentlicht.

Ferner wies das Parlament in seiner im Dezember 2017 verabschiedeten Entschließung zu einer europäischen Strategie für emissionsarme Mobilität darauf hin, dass der Verkehrssektor einen größeren Beitrag zu den Klimazielen leisten muss. In diesem Zusammenhang betonte es unter anderem Folgendes:

- den Bedarf an Investitionen in Multimodalität und öffentlichen Verkehr,
- die Notwendigkeit klarerer Preissignale bei allen Verkehrsträgern, um das Verursacher- und das Nutzerprinzip besser widerzuspiegeln, und
- die Rolle der Digitalisierung für eine nachhaltige Mobilität.

Das Parlament forderte zudem, in Bezug auf erneuerbare Energien im Verkehrssektor einen ehrgeizigeren Ansatz zu verfolgen, als dies in der Neufassung der Richtlinie über erneuerbare Energien vorgeschlagen wird, und dass spezifische Anreize für den



Einsatz nachhaltiger alternativer Kraftstoffe für Verkehrsträger geschaffen werden, bei denen es derzeit keine Alternativen zu Flüssigkraftstoffen gibt. Im Anschluss an eine Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Hin zu einer möglichst breiten Verwendung alternativer Kraftstoffe – ein Aktionsplan zur Infrastruktur für alternative Kraftstoffe“ ([COM\(2017\) 652](#)) verabschiedete das Parlament im Oktober 2018 eine [Entschließung](#), in der es die Kommission aufforderte, eine Überarbeitung der Richtlinie 2014/94/EU über den Aufbau der Infrastruktur für alternative Kraftstoffe vorzuschlagen und für eine ordnungsgemäße Umsetzung zu sorgen.

Das Parlament begrüßte ferner die Mitteilung der Kommission mit dem Titel „Auf dem Weg zur automatisierten Mobilität“ ([COM\(2018\) 283](#)), betonte jedoch in einer [Entschließung](#) vom 15. Januar 2019, dass die europäischen Akteure ihre Kräfte bündeln müssen, um eine globale Führungsrolle im autonomen Verkehrswesen zu übernehmen ([2018/2089\(INI\)](#)).

Esteban Coito / BENJAMIN KLAUS WILHELM BLASER
02/2020

