

Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Anlässlich der Feier des 20jährigen Jubiläums des Binnenmarkts hat auch die europäische Verkehrspolitik Bilanz gezogen. Zwar wurde eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs bereits in den Römischen Verträgen festgehalten, allerdings konnte dieser Politikbereich mit der Vollendung des Binnenmarkts einen erheblichen Fortschritt erzielen. Fluggastrechte, Sicherheit im Straßen-, Schiff- und Luftverkehr, Umweltschutz, Schaffung von Arbeitsplätzen und günstigere Preise sind einige der insgesamt 20 Errungenschaften, die von der Europäischen Kommission aufgelistet werden.¹ Diese sollen auch in den kommenden Jahren fortgeführt und ausgebaut werden. Konsequenterweise waren eine effizientere Nutzung der vorhandenen Verkehrswege, der Ausbau der Infrastruktur sowie die Erhöhung der Sicherheit und Umweltfreundlichkeit die zentralen Aspekte der europäischen Verkehrspolitik des vergangenen Jahres.

Schienenverkehr

Die Europäische Kommission hat im Januar 2013 ein weiteres Eisenbahnpaket vorgelegt.² Mit dem vierten Maßnahmenpaket seit dem Jahr 2001 sollen insbesondere vier Schlüsselbereiche durch insgesamt sechs Legislativvorschläge verbessert werden. Die EU-weite Vereinheitlichung der Zulassungsverfahren für Züge und weiteres Rollmaterial zielt darauf ab, Unternehmen Zeit und Geld bei der Beantragung von Genehmigungen zu sparen. Dies soll auch für die Sicherheitsbescheinigungen gelten. Dazu ist vorgesehen, die mit dem zweiten Eisenbahnpaket eingerichtete Europäische Eisenbahnagentur (ERA) zur einzigen Anlaufstelle für Fahrzeuggenehmigungen und Sicherheitsbescheinigungen für Eisenbahnunternehmen zu machen. Dadurch würde sich laut Kommission in einem Zeitraum von fünf Jahren ein Einsparpotential von rund 500 Millionen Euro ergeben.

Eine Trennung von Schiene und Dienstleister soll einen effizienten und diskriminierungsfreien Betrieb der Bahninfrastruktur gewährleisten. Nach der Öffnung der Märkte für den Schienengüter- und den grenzüberschreitenden Schienenpersonenverkehr im Januar 2007³ bzw. Januar 2010⁴ soll nun auch der inländische Schienenpersonenverkehr bis zum Jahr 2019 vollständig liberalisiert werden. Bisher haben nur sechs Mitgliedstaaten – darunter auch die Bundesrepublik Deutschland – ihre Märkte einseitig geöffnet. In der Mehrheit der Mitgliedstaaten verfügt der jeweils etablierte Betreiber über mehr als 90% der Marktanteile. Nach den Vorstellungen der Kommission soll eine Öffnung der Märkte den Schienenverkehr nicht nur effizienter, sondern auch attraktiver für die Verbraucher und damit konkurrenzfähiger gegenüber dem Straßen- und Luftverkehr machen. Dazu muss die

1 Europäische Kommission: 20 Jahre Binnenmarkt. Errungenschaften im Verkehr. Luxemburg: Amt für Veröffentlichungen der Europäischen Union, 2013.

2 Anstehende Herausforderungen im europäischen Bahnverkehr. Viertes Eisenbahnpaket, MEMO/13/45.

3 Richtlinie 2004/51/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates.

4 Richtlinie 2007/58/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG des Rates.

Buchung einer grenzüberschreitenden Zugfahrt genauso einfach werden wie die Buchung der gleichen Strecke mit dem Flugzeug. Zudem verspricht sich die Kommission von der Liberalisierung eine Senkung der Fahrpreise, welche neben dem zeitlichen Aspekt den primären Grund für die geringere Nutzung von Zugverbindungen innerhalb der EU darstellen. Unter Umweltaspekten ist eine höhere Nutzung des Personenschienenverkehrs notwendig und auch im Rahmen der Klimaschutzziele der EU von enormen Interesse für die Kommission. Das Eisenbahnpaket wird derzeit im Parlament debattiert und soll gemeinsam mit dem Rat der EU Anfang 2014 verabschiedet werden.

Straßenverkehr

Sicherheit bleibt das zentrale Thema für den europäischen Straßenverkehr. Auch wenn die Bilanz einen deutlichen Rückgang um 43% der Verkehrstoten für den Strategiezeitraum 2001-2010 ausweisen kann, ist die Anzahl der Schwerverletzten nur um 36% zurückgegangen.⁵ In absoluten Zahlen sind die Schwerverletzten (250.000) im Vergleich zu den Todesfällen (28.000) im vergangenen Jahr fast zehn mal so hoch. Die beiden Programme zur Verringerung der Zahl der tödlichen Straßenverkehrsunfälle sieht die Kommission als Erfolg – nach einem eher enttäuschenden Rückgang der Verkehrstoten um 2% im Jahr 2011, sind 2012 die Todesfälle im Straßenverkehr um 9% zurückgegangen – und schlägt ein ähnliches Vorgehen im Bezug auf die Reduzierung schwerer Verletzungen vor. Dazu sind klare und genaue Daten notwendig, um Art, Ausmaß und die komplexen Ursachen schwerer Verletzungen bewerten und die Ergebnisse von Folgemaßnahmen überwachen zu können. Um dies erreichen zu können, sieht die Kommission eine gemeinsame Definition für Verletzungen im Straßenverkehr (die so genannte MAIS-Skala „Maximum Abbreviated Injury Score“), eine zuverlässige Datenerhebung zu schweren Verletzungen, sowie Zielvorgaben für die einzelnen Mitgliedstaaten vor. Letztere sollen dann für den Zeitraum 2015-2020 formuliert werden, wobei es dabei den Mitgliedstaaten freigestellt wird, sich noch ehrgeizigere Ziele zu setzen oder Einzelziele beispielsweise für bestimmte Gruppen von Straßenverkehrsteilnehmern, Regionen oder Verkehrssituationen festzulegen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sollen im Juni 2013 bei einer Konferenz der europäischen Verkehrsminister erörtert werden, so dass eine einheitliche Datenerhebung ab 2014 möglich ist und die Kommission ein entsprechendes Programm für 2015 auflegen kann.

Mit Inkrafttreten der 3. Führerscheinrichtlinie wurde im Januar 2013 ein einheitlicher EU-Führerschein eingeführt, der sukzessive die rund 100 unterschiedlichen europäischen Formate ersetzen wird. Dadurch sollen Führerscheinebetrug – also etwa die Erlangung eines neuen Führerscheins in einem Mitgliedstaat nach Verlust in einem anderen – verhindert werden. Dazu stützt sich der Führerschein auf ein europäisches System für den elektronischen Datenaustausch. Zudem müssen Auto- und Motorradfahrer ihre Führerscheine künftig je nach Mitgliedstaat alle 10 bis 15 Jahre erneuern lassen. Die Führerscheine der Bus- und LKW-Fahrer werden fünf Jahre lang gültig sein. Für eine Verlängerung müssen medizinische Tests durchgeführt werden.

Zur Vereinheitlichung von Regelungen und ebenfalls der Erhöhung der Sicherheit wurde von der Europäischen Kommission ein Projekt zur Zusammenführung von Punktesystemen – BESTPOINT – durchgeführt. Innerhalb der Punktesysteme erhalten Verkehrs-

5 Entwicklung einer Strategie in Bezug auf schwere Verletzungen bei Verkehrsunfällen – FAQ, MEMO/13/232.

sünder Punkte von den jeweiligen Behörden. Wird eine bestimmte Punktezahl von einem Fahrer überschritten, führt dies zum Verlust des Führerscheins oder zum temporären Entzug der Fahrerlaubnis. Deutschland hat zu Beginn des Jahres 2013 sein Punktesystem unabhängig von diesem Projekt reformiert. Die Ergebnisse des Projekts wurden in einem BESTPOINT-Handbuch zusammengefasst, welches einen Überblick über die empfohlenen Praktiken liefert und den Weg zu einem einheitlichen europäischen Punktesystem ebnen soll.

Luftverkehr

Die Verbesserung der Fluggastrechte zählt zu den wichtigsten Errungenschaften der Europäischen Kommission im Bereich der Verkehrspolitik. Diese Rechte sollen nun erneut gestärkt werden. Dazu ist eine Überarbeitung der Richtlinie aus dem Jahr 2005 vorgesehen. Auch wenn sich die Rechte der Passagiere bereits deutlich verbessert haben, sind dennoch rechtliche Grauzonen übrig, die mit dem neuen Vorschlag beseitigt werden sollen. Dies betrifft insbesondere die Definition von „besonderen Umständen“, unter denen die Fluglinien den Fluggästen keine Entschädigung zahlen müssen. Der Vorschlag der Kommission sieht diejenigen Umstände als „außergewöhnlich“ an, die nicht mit der normalen Ausübung der Tätigkeit der betroffenen Fluggesellschaft zusammenhängen und von ihr tatsächlich nicht zu beherrschen sind. Im Vorschlag sind auch entsprechende Beispiele aufgeführt. Naturkatastrophen oder Fluglotsenstreiks gelten als außergewöhnlich, während technischer Probleme bei der routinemäßigen Wartung des Luftfahrzeugs nicht darunter fallen. Zudem ist eine bessere Informationspflicht für die Airlines vorgesehen, die Fluggäste regelmäßig und so früh wie möglich über die Umstände ihres verspäteten oder annullierten Fluges informieren müssen. Ebenso sollen für Flüge, die weniger als zwei Wochen vor Abflug verschoben werden, die gleichen Fluggastrechte gelten, die auch bei Verspätung oder Annullierung zutreffen⁶.

Die im letzten Jahr viel diskutierte Einführung des EU-Emissionshandels (European Union Emission Trading System, EU ETS) für den Luftverkehr wurde von Seiten der Kommission teilweise ausgesetzt. In das System werden nun doch nur innereuropäische Flüge einbezogen und nicht wie vorgesehen alle Fluglinien, die innerhalb der EU starten und landen. Die Abgabe war erst Anfang 2012 eingeführt worden. Dabei sollten Airlines Zertifikate für den CO₂-Ausstoß für die gesamte Flugstrecke erwerben. Die Kommission strebt nun eine Einigung innerhalb der internationalen Luftfahrtorganisation ICAO an. Falls diese bis November 2013 nicht erzielt werden kann, soll das EU ETS auch wieder auf alle startenden und landenden Fluggesellschaften in der EU eingeführt werden.

Ende des Jahres 2012 lief die Einrichtungsvorgabe für die funktionale Luftraumblöcke (FAB) ab, die einen einfacheren Verkehrsstrom und weniger fragmentierte Flugsicherungszuständigkeiten gewährleisten sollen. Bereits seit Ende der 1990er Jahre setzt sich die Kommission für einen einheitlichen europäischen Luftraum ein. Durch die unterschiedlichen Zuständigkeiten bedingt durch die Landesgrenzen entstehen nach Angaben der Kommission jährlich zusätzliche Kosten in Höhe von fast fünf Milliarden Euro und die durchschnittliche Flugstrecke verlängert sich dadurch je Flug um 42 km. Höhere Emissionen durch den vermehrten Treibstoffverbrauch, mehr Gebühren für die Flugsicherung und Verspätungen sind die Folge. Zum Vergleich wird der Luftraum in den USA mit vergleich-

6 Überarbeitung der Fluggastrechte – Häufig gestellte Fragen, MEMO/13/203.

barer Größe angeführt, der mehr Verkehr abwickelt, in dem aber nur rund die Hälfte der Kosten für die Flugsicherung anfallen. Die FAB existieren zwar auf dem Papier, werden aber immer noch nicht operativ umgesetzt. Die Kommission strebt daher an, die erforderlichen Befugnisse zu erhalten, um die Mitgliedstaaten und FAB zur Erreichung der vereinbarten Ziele zu verpflichten. Eine zentrale Rolle kommt dabei der Einführungsphase des Single European Sky ATM Research Programme (SESAR) zu, das die technologische Komponente des einheitlichen Luftraums darstellt. Dazu wurden dem Rat und dem Parlament Vorschläge zu seiner Leitung und zu Möglichkeiten seiner Finanzierung unterbreitet. Ab dem Jahr 2014 soll die Umsetzung dann zu einer Steigerung der Sicherheit um den Faktor zehn beitragen, die Luftraumkapazität verdreifacht, die Kosten des Flugverkehrsmanagements um 50 % gesenkt und die Umweltauswirkungen um 10 % verringert werden.

Transeuropäische Netze

Ende des Jahres 2013 läuft das Programm „Marco Polo II“ der Europäischen Kommission aus. Ziel dabei war es den Straßengüterverkehr auf andere Verkehrsträger umzuleiten und durch intermodalen Verkehr einen Beitrag zu einem umweltverträglicheren Verkehrssystem zu leisten. Das Programm wird nicht erneut aufgelegt, sondern im Rahmen der Trans-europäischen Netze Verkehr (TEN-V) überführt⁷. Bis zum Jahr 2030 soll ein zentrales Transportnetzwerk für den Binnenmarkt aufgebaut werden. Dazu werden unter der „Connecting Europe Facility“ für die Jahre 2014-2020 Gelder zur Verfügung gestellt, um Engpässe sowie fehlende grenzüberschreitende Verbindungen zu beseitigen und das Verkehrssystem intelligenter zu machen. Primäres Ziel ist dabei eine optimale Vernetzung von Zügen, Schiffen, Flugzeugen, LKWs und Autos bei einer gleichzeitigen Erhöhung der Sicherheit für die einzelnen Verkehrsträger.

Ausblick

Die vorgelegten Maßnahmen der Kommission zur Verbesserung des Verkehrswesens innerhalb der Europäischen Union sind dazu geeignet die Sicherheit, Effizienz und Nachhaltigkeit zu steigern. Allerdings müssen die entsprechenden Richtlinien auch konsequent durch die Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Dies gilt insbesondere im Bezug auf den einheitlichen europäischen Luftraum. Des Weiteren ist die Kommission auch auf die Mitarbeit der Mitgliedstaaten im Bezug auf die Erhöhung der Straßenverkehrssicherheit angewiesen. Interoperabilität im Bezug auf den Schienenverkehr und Intermodalität im Bezug auf das gesamte Verkehrswesen insbesondere für den Schiffsverkehr werden weiterhin die zentralen Themen der europäischen Verkehrspolitik bleiben.

Weiterführende Literatur

- Frenz, Walter: Verkehrspolitik, in: Handbuch Europarecht. Band 6: Institutionen und Politiken, Springer-Verlag: Berlin/Heidelberg 2011, S. 867-902.
- Knieps, Günter: Der Irrweg regulatorischer Marktsplattung: Zur Novelle des Personenbeförderungsgesetzes in Deutschland, Diskussionsbeitrag, Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik Freiburg 2013, No. 145.
- Kunert, Uwe/Radke, Sabine: Personenverkehr in Deutschland – mobil bei hohen Kosten, in: Wochenbericht des DIW, 24/2012, Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e.V. Berlin, S. 3-12.

7 The Commission welcomes „historic“ agreement on new trans-European transport network, IP/13/478.