
Verkehrspolitik

ROLF DIETER

Die politischen Ereignisse 1999 im Zusammenhang mit der Europäischen Kommission, die schließlich zu ihrer Neubildung führten, ließen auch die europäische Verkehrspolitik nicht völlig unberührt. Sie wirkten sich aber auf die Entscheidungsprozesse im Wesentlichen nur in einer gewissen zeitlichen Verzögerung aus, ohne jedoch die generelle verkehrspolitische Ausrichtung entscheidend zu verändern.

Eine Reihe von Initiativen, die 1999 noch in der Ausarbeitung oder Anhörung waren, z.B. im Bereich der Straßenverkehrssicherheit oder der Zivilluftfahrt, befinden sich inzwischen in der Beratungs- oder Rechtsetzungsphase des Europäischen Parlaments und des Rates. In ihrer Mitteilung über die strategischen Ziele für die Jahre 2000 bis 2005 hat die neue Kommission u.a. die Verkehrspolitik unter das Ziel „bessere Lebensqualität für alle gestellt“¹ und daraus für ihr Arbeitsprogramm 2000² eine Reihe von Prioritäten abgeleitet, die zur Lösung „bürgernaher Alltagsprobleme“ beitragen sollen. Dies kann sicherlich auch im Zusammenhang mit den Bemühungen um mehr Akzeptanz in der Öffentlichkeit gesehen werden. Als wichtigste Belange in diesem Sinne werden im Verkehrsbereich eine ausreichende Mobilität, die Verspätungen im Luftverkehr, die mannigfaltigen Auswirkungen der Verkehrsüberlastung sowie die Sicherheit im Luft- und Seeverkehr identifiziert. Einen besonderen Schwerpunkt legt das Arbeitsprogramm auf die Schaffung der Entscheidungsvoraussetzungen für das europäische Satellitennavigationssystem „Galileo“. Diese Schwerpunkte unterstreichen die Kontinuität der Verkehrspolitik.

Eisenbahnpolitik

Beherrschendes Thema der Ratsberatungen 1999 unter deutschem und finnischem Vorsitz war das so genannte „Eisenbahnpaket“ (Zugang zum Schienennetz, Trennung des Betriebs der Infrastruktur vom Erbringen der Dienstleistungen sowie Infrastrukturgebühren), das sich wie ein roter Faden durch die Ratstagungen zog. Nach jahrzehntelangem Rückgang des Marktanteils der Eisenbahn im Güter- und Personenverkehr hatte die Kommission im Juli 1998 ein Bündel von Maßnahmen zur Revitalisierung des Eisenbahnverkehrs in der Gemeinschaft vorgeschlagen.³ Die Änderung der Richtlinie 91/440/EG zielt darauf ab, sowohl die Gewinn- und Verlustrechnungen der Fahrwegbetreiber von denen der Erbringer der Verkehrsleistungen zu trennen, als auch ihre Bilanzen. Er zielt ferner darauf ab, einer unabhängigen Stelle die Zuständigkeiten zu übertragen, die für die Gewährleistung eines gerechten und nicht-diskriminierenden Zugangs zur Infrastruktur maßgebend sind.

Der Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 95/18/EG dehnt die für die Erteilung von Genehmigungen geltenden Grundsätze auf alle Eisenbahnunternehmen aus und nicht nur, wie in der bestehenden Richtlinie, auf Unternehmen, die Verkehrsleistungen im grenzüberschreitenden Güter- und Personenverkehr erbringen. Der dritte Vorschlag sieht die Ersetzung der Richtlinie 95/19/EG über die Zuweisung von Fahrwegkapazitäten und die Erhebung von Wegeentgelten im Eisenbahnverkehr vor. Bezüglich der Kapazitätszuweisung werden vor allem die Zuständigkeiten, die Regeln und Verfahren der Fahrwegzuweisung sowie die Rechte der Eisenbahnunternehmen und des Fahrwegbetreibers genauer bestimmt. Bei der Berechnung der Wegeentgelte schlägt der Entwurf die Anlastung der Kosten auf der Grundlage der Grenzkosten vor, wobei die Entgelte jedoch zwecks besserer Kostendeckung, zur Einbeziehung externer Kosten oder zur Lösung von Kapazitätsengpässen weiter erhöht und differenziert werden können.

Nach einer politischen Einigung im Dezember 1999 nahm der Rat schließlich seinen gemeinsamen Standpunkt am 28. März 2000 an, über ein Jahr nach der ersten Lesung im Parlament. Erleichtert wurde die Beschlussfassung vor allem durch die Beschränkung der Zugangsrechte auf ein eigens definiertes „Transeuropäisches Schienengüterverkehrsnetz (TESGN)“, der gleichzeitigen Vorlage eines Richtlinienvorschlags der Kommission für die Herstellung der Interoperabilität des konventionellen transeuropäischen Schienennetzes sowie die Zuweisung von 200 Mio. Euro aus Fördermitteln des transeuropäischen Netzes für Schienenvorhaben im Jahr 2000, wobei insbesondere die Beseitigung von Infrastrukturengpässen im Vordergrund stehen sollen. Ferner hat der Rat für eine Reihe von Mitgliedstaaten befristet Ausnahmen hinsichtlich der Übertragung der Funktionen bei der Gewährung des Infrastrukturzugangs zugelassen.

Damit bleibt der Rat hinter den weiterreichenden Liberalisierungsvorstellungen des Parlaments in erster Lesung hinsichtlich Trennung von Betrieb der Infrastruktur und Erbringung von Dienstleistungen, dem Tempo und der Reichweite der Umstrukturierung zurück. Es ist abzuwarten, welche Haltung das Parlament zu dem gemeinsamen Standpunkt des Rates annimmt. Sollte es in zweiter Lesung zu keiner Übereinstimmung kommen, muss im Vermittlungsausschussverfahren zwischen Parlament und Rat in der zweiten Jahreshälfte 2000 entschieden werden.

Seeverkehrssicherheit

Hohe Priorität in der verkehrspolitischen Diskussion erlangte aktualitätsbedingt die Seeverkehrssicherheit, nachdem im Dezember 1999 die ERIKA, ein 25 Jahre altes Einhüllen-Öltankschiff 40 Meilen südlich der Westspitze der Bretagne auseinandergebrochen war. Über 10.000 Tonnen Schweröl flossen ins Meer, rund 400 km Küste wurden von der Ölpest verseucht. Dabei handelte es sich nicht um den ersten Unfall dieser Art, der sich vor den Küsten der EU ereignete.

Bisher wurden Maßnahmen zur Sicherheit auf See und zur Verhütung der Meeresverschmutzung hauptsächlich im Rahmen internationaler Übereinkommen der Internationalen Seeschiffahrtsorganisation (IMO) getroffen. Häufig erweisen

sich die Entscheidungs- und Ratifizierungsprozesse im internationalen Rahmen jedoch als langwierig und die Durchsetzbarkeit der Übereinkommen als ungleich schwieriger als auf EU-Ebene. Das Auseinanderbrechen der ERIKA machte zudem deutlich, welches Sicherheitsrisiko alte Öltankschiffe darstellen, und dass die internationalen Übereinkommen nicht ausreichen oder unzureichend angewandt werden. Die Kommission legte daher in einer Mitteilung vom 21. März 2000 an das Parlament und den Rat⁴ ein kurzfristiges Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Seeverkehrssicherheit vor.

Folgende Vorschläge werden derzeit im Rat und Parlament beraten: Die erste Maßnahme setzt direkt bei den Kontrollen von Schiffen an, die Gemeinschaftshäfen anlaufen. Hierzu schlägt die Kommission eine Verschärfung der Richtlinie des Rates über die Hafenausschiffungskontrolle (95/21/EG) vor. Danach sollen u.a. alle Schiffe, die älter als 15 Jahre sind und in den vergangenen zwei Jahren mehr als zweimal festgehalten wurden, aus den EU-Häfen verbannt und auf eine „schwarze Liste“ gesetzt werden. Der zweite Vorschlag sieht eine verstärkte Kontrolle der Klassifizierungsgesellschaften vor. Diese spezialisierten privaten Schiffsüberprüfungs- und -besichtigungsorganisationen prüfen den Zustand eines Schiffes und stellen ein Klassifizierungszeugnis aus. Die Kommission schlägt in diesem Zusammenhang vor, die Richtlinie 94/57/EG des Rates, die die gemeinschaftsweite Anerkennung der Klassifizierungsgesellschaften regelt, schärfer zu fassen und die zugelassenen Gesellschaften strengeren Qualitätsmerkmalen zu unterwerfen. Die Kommission soll ferner befugt sein, einer Gesellschaft die Zulassung unter bestimmten Voraussetzungen vorläufig oder endgültig zu entziehen. Schließlich schlägt die Kommission in einem Verordnungsentwurf vor, Einhüllen-Öltankschiffe in Anlehnung an die entsprechende US-Gesetzgebung nach einem Zeitplan schrittweise bis zum Jahr 2015 zu verbieten und durch Doppelhüllenschiffe zu ersetzen.

Luftverkehr

Die zeitweise besorgniserregende Situation im Flugverkehr – 1999 waren mehr als 30% der Flüge über 30 Minuten verspätet – veranlassten den Verkehrsministerrat sich wiederholt mit dem Thema 'Verspätungen im Luftverkehr' auseinanderzusetzen. In einer Entschließung vom 17. Juni 1999 äußerte er sich besorgt angesichts der Probleme, die durch die Verspätungen im Luftverkehr für Bürger und Binnenmarkt entstehen und ersuchte die Kommission, die aktuellen Maßnahmen zur Verringerung von Verspätungen und Überlastungen im Flugverkehr zu untersuchen.

In einer Mitteilung vom 1. Dezember 1999 an den Rat und das Europäische Parlament⁵ gelangt die Kommission zu dem Ergebnis, dass die Hälfte aller Verspätungen auf die Überlastung des Luftraumes zurückzuführen sind, die anderen Engpassfaktoren sind die Flughäfen und die Fluggesellschaften selbst. Die Überlastung des Luftraumes ist seinerseits die Folge eines kontinuierlich wachsenden Luftverkehrsaufkommens in einem begrenzten Raum und stellt vor allem ein organisatorisches Problem dar. Verschärft wird das Problem durch die Zersplitterung des europäischen Luftraums in nationale Hoheitsbereiche und die konkurrierende

Nutzung des Luftraums für militärische und zivile Zwecke. Aus der Analyse ergibt sich ferner, dass das Problem mit den gegenwärtigen Mechanismen nicht bewältigt werden kann. Die Kommission ist daher der Ansicht, dass nur die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes, gemeinsame technische und operationelle Verfahren sowie ein gemeinsames Luftraummanagement langfristig eine Lösung bringen können. Zur demnach erforderlichen Neuordnung des Flugverkehrsmanagements wurden Grundsätzen formuliert.

- Die Aufteilung der Sektoren und die Festlegung der Flugwege soll künftig nach Effizienzkriterien und nicht mehr nach nationalen Grenzen erfolgen.
- Die Aufteilung des Luftraums zwischen ziviler und militärischer Nutzung muss den neuen geopolitischen Gegebenheiten Rechnung tragen und in ein effizientes, flexibles Konzept eingebettet sein. Allerdings stoßen die Überlegungen in einigen Ländern, in denen der militärische Bereich bei der Aufteilung des Luftraumes eine Vorzugsstellung besitzt, auf Widerstand.
- Die Überarbeitung des EUROCONTROL-Abkommens mit dem Ziel, neue Entscheidungsverfahren zu entwickeln, die die erforderliche Effektivität, Transparenz und demokratische Kontrolle für ein effizientes Luftverkehrsmanagement gewährleisten. Zur Verbesserung der Zusammenarbeit hatte der Rat bereits 1998 den Beitritt der Gemeinschaft zu EUROCONTROL beschlossen.
- Die Trennung von Regulierungsfunktionen vom Betreiben von Luftverkehrsdiensten. Die Dienstbetreiber hätten so die Möglichkeit, sich auf die unternehmerischen Aufgaben zu konzentrieren, während die Regulierung auf dem Gebiet der Sicherheit von den wirtschaftlichen Zielen getrennt und unabhängig bliebe. Während einige Mitgliedstaaten eine Privatisierung der Flugverkehrsmanagementdienste erwägen, stößt dies bei anderen, insbesondere den Gewerkschaften, auf Widerstände.

Zur weiteren Umsetzung der Leitlinien wurde am 27. Januar 2000 eine hochrangige Gruppe unter dem Vorsitz des für den Verkehr zuständigen Mitglieds der Kommission, Frau De Palacio, eingesetzt, in der die für das Flugverkehrsmanagement in den Mitgliedstaaten Verantwortlichen sowie das Militär vertreten sind. Die Arbeitsgruppe soll binnen sechs Monaten einen Bericht vorlegen, auf dessen Grundlage der Rat dann erforderlichenfalls weitere Initiativen beschließen kann.

Ein weiterer thematischer Schwerpunkt befasste sich mit den Umweltwirkungen des Flugverkehrs, den die Kommission erstmals in einer speziellen Mitteilung vom Dezember 1999⁶ aufgreift. Die Kommission gelangt darin zu der Feststellung, dass die Zunahme des Luftverkehrs die Umweltverbesserungen wieder zunichte macht, die sich aus den technologischen Fortschritten und den Bemühungen des Sektors auf diesem Gebiet selbst ergeben. Zur Verringerung der Lärm- und Gasemissionen schlägt sie daher vor, die auf internationaler Ebene im Rahmen der ICAO vereinbarten Normen und Regeln durch EU-weite, einzelstaatliche und lokale Maßnahmen zu ergänzen, um so die Einführung umweltfreundlicher Technologien und Betriebsverfahren zu beschleunigen. Stärkere wirtschaftliche und rechtliche Anreize sollen die Bemühungen von Betreibern und Nutzern dabei unterstützen.

In diesem Zusammenhang führte das In-Kraft-Treten der Verordnung des Rates (EG) Nr. 99/925 zum 4. Mai 2000 zu einer Kontroverse mit den US-Behörden. Die Verordnung bestimmt das Verbot der Eintragung von älteren Flugzeugtypen, die zwar zur Verringerung ihrer Lärmemissionen umgerüstet wurden, aber dennoch eine unverhältnismäßig hohe Lärmbelastung verursachen („Hushkits“). Nach Auffassung der US-Behörden erschwert die Anwendung der Verordnung die Ausarbeitung einer neuen Lärmnorm im Rahmen der ICAO. Inzwischen haben die Vereinigten Staaten vor der ICAO ein Streitverfahren gegen die EU-Staaten angestrengt.

„Galileo“

In einer umfassenden Mitteilung vom 10. Februar 1999⁷ hatte die Kommission strategische Überlegungen für die Entwicklung einer globalen Satellitennavigation in Europa dargelegt. Die zentrale Empfehlung lautete, dass Europa eine neue Satellitenkonstellation zusammen mit der entsprechenden terrestrischen Infrastruktur errichten soll („Galileo“). Europa sollte so eine maßgebliche Rolle bei der Entwicklung der nächsten Generation von globalen Satellitennavigationsdiensten (GNSS) und den damit zusammenhängenden Marktöglichkeiten gesichert werden. Der Rat misst dieser Frage hohe Bedeutung bei und begleitet den Fortgang der Projektdefinition mit großer Aufmerksamkeit. In seiner Entschließung vom 17. Juni 1999 nahm er hierzu grundsätzlich Stellung. Die Entwicklung und der Aufbau eines Satellitennavigationssystems zur zivilen Nutzung eröffnet der europäischen Industrie die Möglichkeit ihre Kompetenz und Wettbewerbsfähigkeit in einer der wichtigsten Schlüsseltechnologien zur Geltung zu bringen. Satellitengestützte Ortung und Navigation gewinnen in vielen Bereichen zunehmend an Bedeutung. Im Verkehr werden sie immer mehr zum Bestandteil einer modernen, intelligenten Infrastruktur für die Luftfahrt, die Schifffahrt und den Landverkehr, indem sie dazu beitragen, die Verkehrssicherheit zu erhöhen, vorhandene Verkehrsinfrastrukturen effizienter zu nutzen und den Verkehrsfluss reibungsloser zu gestalten, Staus und Umweltbelastungen zu verringern sowie den Ausbau eines verkehrsträgerübergreifenden Verkehrssystems unterstützen.

Derzeit existieren weltweit zwei Satellitennavigationssysteme, das amerikanische GPS und das russische System GLONASS, bei deren Entwicklung und Anwendung jedoch militärische Zwecke im Vordergrund stehen, mit allen Nachteilen für die zivile Nutzung hinsichtlich Zuverlässigkeit, Sicherheit und Präzision. In dieser Hinsicht ersuchte der Rat die Kommission, die Möglichkeiten einer Zusammenarbeit und künftigen Entwicklung mit den USA und der Russischen Föderation weiter auszuloten und Leitlinien für die Zusammenarbeit vorzuschlagen.

Die Kosten für die Entwicklung und Inbetriebnahme eines unabhängigen europäischen Systems belaufen sich auf etwa 3 Mrd. Euro. Die Kernfrage ist, wie ein solches System finanziert werden kann. Der Rat hat daher die Kommission aufgefordert, alle in Betracht kommenden Optionen in einer umfassenden Nutzen-Kosten-Analyse zu untersuchen, wobei auch die Möglichkeiten zur Schaffung von

Einnahmequellen, z.B. Gerätegebühren, und die Bedingungen einer privaten Finanzierung im Rahmen einer öffentlich-privaten Partnerschaft berücksichtigt werden sollen. Abschließend forderte der Rat die Kommission auf, ihn regelmäßig über den Fortgang des Projekts zu unterrichten. Der Rat beabsichtigt auf der Grundlage der Arbeiten der Kommission im Dezember 2000 eine Entscheidung über die Weiterführung von „Galileo“ zu treffen.

Anmerkungen

- 1 Die strategischen Ziele für 2000-2005, Mitteilung der Kommission, KOM (2000) 154.
- 2 Arbeitsprogramm der Kommission für 2000, Mitteilung, KOM (2000) 155, S. 14f.
- 3 Siehe J. Erdmenger, Verkehrspolitik, in: Werner Weidenfeld / Wolfgang Wessels (Hrsg.) Jahrbuch der Europäischen Integration 1998/99.
- 4 Mitteilung der Kommission über die Sicherheit des Erdöltransports zur See, KOM (2000) 142.
- 5 Mitteilung der Kommission „Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraumes“, KOM (1999) 614.
- 6 Mitteilung der Kommission „Luftverkehr und Umwelt: Wege zu einer nachhaltigen Entwicklung“ (KOM (1999) 640).
- 7 Mitteilung der Kommission „Galileo“ – Beteiligung Europas an einer neuen Generation von Satellitennavigationsdiensten, KOM (1999) 54.