

Verkehrspolitik

ROLF DIETER

Die Europäische Union (EU) setzte in der Verkehrspolitik im Jahr 2000 deutliche Akzente in der Eisenbahnpolitik. Auch auf dem Gebiet der Seeverkehrssicherheit verzeichnete sie Fortschritte. In der Flugverkehrspolitik lagen die Schwerpunkte auf der Vorbereitung einer europäischen Agentur für die Luftverkehrssicherheit sowie beim Schutz der Fluggastrechte. Soziale Aspekte beschäftigten die Politik beim Thema Straßengüterverkehr. Indessen gingen die Vorarbeiten an dem europäischen Satellitenprojekt „Galileo“ weiter. Eher unerwartet musste sie sich mit der Ölpreisentwicklung und Verteilungsfragen bei den Durchfahrtsgenehmigungen für den Lastkraftverkehr durch Österreich und die Schweiz auseinandersetzen.

Eisenbahnpolitik

Bei den Liberalisierungsbemühungen im Schienengüterverkehr brachte das Vermittlungsverfahren zwischen dem Europäischem Parlament und dem Rat den erhofften Durchbruch.¹ Am 22. November 2000 einigte sich der Vermittlungsausschuss auf den Kompromiss, wonach die für den grenzüberschreitenden Güterverkehr zugelassenen Eisenbahnunternehmen für die Übergangszeit von bis zu sieben Jahren unbehinderten Zugang zum Transeuropäischen Schienengüternetz (TESGN) erhalten. Danach soll das gesamte Schienennetz der Mitgliedstaaten sämtlichen Eisenbahnunternehmen im internationalen Güterverkehr offen stehen. Die vom Parlament geforderte Öffnung im internationalen Personenverkehr wurde dagegen nicht übernommen. Griechenland und Irland wurde, gegen den Willen des Parlaments, wegen ihrer geographischen Randlage eine (verlängerbare) Ausnahmeregelung von fünf Jahren zugestanden. Luxemburg mit seinem relativ kleinen Schienennetz wurde für die Errichtung einer unabhängigen Regulierungsstelle eine Übergangsfrist bis 2004 eingeräumt, während Österreich von sich aus auf die Ausnahmeklausel, die so genannte „Österreichklausel“, die es den nationalen Eisenbahngesellschaften überlassen hätte, über die Zulassung von Eisenbahnunternehmen und die Trassenzuweisungen zu entscheiden, verzichtete. Durchgesetzt hatte sich das Parlament dagegen mit der Forderung, dass die Beobachtung der Schienenverkehrsentwicklung der Kommission anstatt einem zu schaffenden „Europäischen Schienenverkehrsbeobachtungssystem“ obliegen soll. Bei den Grundsätzen für die Erhebung von Wegeentgelten bestand das Parlament erfolgreich auf die langfristige Einführung des Vollkostenprinzips, wobei die Anlastung der umweltbezogenen Kosten allerdings nur dann zulässig sein soll, wenn sie auch bei den konkurrierenden

Verkehrsträgern erfolgt. Das Schlichtungsergebnis, das zweifellos als ein wesentlicher Fortschritt bei der Liberalisierung des Eisenbahnsektors in der EU gesehen werden kann, findet allerdings bei Bahnunternehmen und in der Verkehrswissenschaft nicht nur Zustimmung.²

Ölpreiskrise

Der anhaltende Anstieg der Erdölpreise, die sich im Verlauf des Jahres 1999/2000 nahezu verdreifachten und schließlich einen Höchststand von 30 US-Dollar pro Barrel erreichten, löste im Spätsommer 2000 in einigen Mitgliedstaaten heftige Protestaktionen der Berufskraftfahrer aus, auf die die Regierungen mit unterschiedlichen Gegenmaßnahmen reagierten.³ Frankreich, Italien und die Niederlande entschieden sich, die Mineralölsteuersätze zu senken, Belgien, Großbritannien, Deutschland⁴ und Spanien beschlossen anderweitige Ausgleichsmaßnahmen, während die übrigen Länder dem Druck Stand hielten. Die Kommission vertrat demgegenüber den Standpunkt, dass Steuererleichterungen nicht zielführend seien, da sie den Erzeugerländern nur signalisierten, auch weiterhin die Rohölpreise erhöhen zu können, ohne einen Rückgang der Nachfrage befürchten zu müssen; zudem seien Steuersenkungen im Straßenverkehr umwelt- und verkehrspolitisch ein falsches Signal. In dieser Situation berief der französische Ratsvorsitz eine Sonder-sitzung der Verkehrsminister am 20. September 2000 in Luxemburg ein, um die „Auswirkungen der Lage auf den Erdölmärkten auf die Verkehrspolitik“ zu erörtern, nicht zuletzt aber um für Verständnis und Unterstützung für das Vorgehen der französischen Regierung zu werben. Dennoch ist es der Präsidentschaft nicht gelungen, gemeinsame Schlussfolgerungen des Rates zu verabschieden, da sich die breite Mehrheit der Mitgliedstaaten weiterhin gegen Erleichterungen bei der Mineralölsteuer aussprach.⁵

Straßengüterverkehrspolitik

Nach dem erfolglosen Ausgang des außerordentlichen Verkehrsrates im September richteten sich die Erwartungen des Gewerbes auf die Sitzung der Verkehrsminister am 2. Oktober 2000, bei dem sich der Rat über eine „Gesamtstrategie zur Verbesserung der Situation der Berufskraftfahrer“ verständigen wollte. Hierzu hatte die Kommission in einer Mitteilung vom 21. Juni 2000 Überlegungen zur Harmonisierung bestimmter Arbeitsbedingungen im Straßenverkehr („Sozialpaket“) vorgelegt.⁶ Dabei ging es vor allem um die Arbeitszeitregelung für die Fahrer, die irreguläre Beschäftigung von Fahrern aus Drittländern, die Berufsaus- und -weiterbildung für Berufskraftfahrer sowie die Angleichung der Kontrollen im Straßenverkehr. Zusätzlich wollten einige Mitgliedstaaten die Harmonisierung der Lkw-Wochenendfahrverbote mit in die Gesamtlösung einbezogen sehen.

Die Arbeitszeitrichtlinie, die die durchschnittliche Wochenarbeitszeit für Berufskraftfahrer auf 48 Stunden, maximal 60 Stunden festlegen soll, war 1999 im Hinblick auf die Einbeziehung der selbständigen Kraftfahrer in eine Sackgasse geraten. Erst als die Kommission vorschlug, die Selbständigen, dies sind rund ein Drittel

aller Berufskraftfahrer, vorläufig auszunehmen, kam wieder Bewegung in die Diskussion. Bei dem am 21. Dezember 2000 erzielten Standpunkt handelt es sich um einen der seltenen Fälle, bei denen der ansonsten zu Konsensentscheidungen neigende Rat mit qualifizierter Mehrheit entschied.⁷ Da jedoch das Europäische Parlament in der zweiten Lesung auf die Einbeziehung der selbständigen Fahrer bestand, ist das Spiel wieder offen und ein Schlichtungsverfahren unvermeidlich.

Als konsensfähiger erwies sich dagegen der Vorschlag zur Einführung einer einheitlichen Berufsfahrerbescheinigung.⁸ Damit soll dem zunehmenden Einsatz illegal beschäftigter Lastkraftwagenfahrer aus Mittel- und Osteuropa und anderen „Billiglohn“-Ländern entgegengewirkt werden. Mit der Bescheinigung wird bestätigt, dass der Fahrer gemäß den Aufenthalts-, Arbeits- und gegebenenfalls Tarifbestimmungen des betreffenden Mitgliedstaats beschäftigt ist. Der Rat hat den Vorschlag dahingehend abgeändert, dass die Bescheinigung lediglich für Fahrer aus Drittländern gilt. Nach Auffassung des Parlaments sollte sie jedoch nach einer Übergangsfrist von zwei Jahren auch für Fahrer der EU gelten.

Wenig Erfolg war demgegenüber dem Vorstoß der Kommission beim Lkw-Wochenendfahrverbot beschieden. Die im Zentrum gelegenen Transitländer wollen ihre Wochenendfahrverbote beibehalten, während die Mitgliedstaaten in Randlage auf Behinderungen ihrer Spediteure bei den Hin- und Rückfahrten hinweisen und die Fahrverbote lockern möchten. Die Kommission hat daraufhin ihren ursprünglichen Vorschlag geändert,⁹ um noch deutlicher zum Ausdruck zu bringen, dass die geplanten Fahrverbote nur auf dem transeuropäischen Straßennetz gelten sollten, die Mitgliedstaaten aber auch weiterhin unbegrenzte Fahrverbote auf den nachgeordneten Straßen aussprechen könnten und im übrigen die derzeit bestehenden Fahrbeschränkungen weitergelten könnten. Obwohl sich dadurch am Status quo nur wenig geändert hätte, wurde von einigen Mitgliedstaaten die Abschaffung des Lkw-Fahrverbots durch die Hintertür befürchtet, wenn erst einmal die Möglichkeit zur Harmonisierung auf EU-Ebene gegeben ist,¹⁰ woraufhin die schwedische Ratspräsidentschaft den Vorschlag kurzerhand von der Tagesordnung wieder absetzte.

Ökopunkte und Schweizkontingente

Im Gütertransitverkehr durch Österreich und die Schweiz stellten sich unerwartet schwierige verteilungspolitische Entscheidungen für die EU-Verkehrspolitik.

In dem 1992 zwischen der EG und Österreich geschlossenen Transitabkommen war vereinbart worden, die NOx-Emissionen von Lkws im Transit durch Österreich in einem Zeitraum von 12 Jahren um 60 Prozent zu reduzieren. Der Schadstoffausstoß der Lkws wurde an ein System von Ökopunkten geknüpft, das auch im Rahmen des Beitritts Österreichs zur EU beibehalten und in einem Protokollanhang zur Beitrittsakte festgelegt wurde. Darin ist eine Schutzklausel enthalten, wonach die Kommission das Ökopunktekontingent für das darauffolgende Jahr kürzen muss, sobald die Zahl der Transitfahrten in einem Kalenderjahr den für 1991 festgelegten Referenzwert um 8 Prozent übersteigt. Dies war 1999 der Fall, als die Zahl der Fahrten diesen Referenzwert um 14,5 Prozent überschritt. Die Kommission war

daraufhin gezwungen, die Zahl der Ökopunkte für das Jahr 2000 um rund 350.000 Fahrten zu reduzieren. Um den Transitverkehr im letzten Quartal des Jahres nicht völlig zum Erliegen zu bringen, schlug die Kommission daher vor,¹¹ die Reduzierung über mehrere Jahre zu verteilen und den Mitgliedstaaten anzurechnen, deren Verkehrsunternehmen zur Überschreitung des Referenzwertes beigetragen haben. Erst nach mehreren Verhandlungen konnte schließlich im AStV kurz vor Ablauf der Drei-Monatsfrist die Verordnung¹² über die Verteilung der Ökopunkte verabschiedet werden. Gegen den Beschluss hat die österreichische Regierung Klage erhoben.

Ein ähnliches Verteilungsproblem stellte sich beim Transitverkehr durch die Schweiz, als die Schweiz im November 2000 beschloss, ab 1. Januar 2001 den Verkehr von Lastkraftwagen bis zu 34 Tonnen auf schweizerischem Hoheitsgebiet zu erlauben und für Fahrzeuge bis zu 40 Tonnen schrittweise Kontingente zur Verfügung zu stellen. Bisher bestand eine Begrenzung auf 28 Tonnen, die für die Fuhrunternehmen der EU im alpenquerenden Verkehr mit Mehrkosten und Umwegfahrten verbunden war. Für die Jahre 2001 und 2002 sollten 300.000 und für die Jahre 2003 und 2004 400.000 Transitgenehmigungen zur Verfügung gestellt werden. Die Kommission hatte bereits 1999, nach Unterzeichnung der EU-Abkommen mit der Schweiz, einen Vorschlag zur Verteilung der Genehmigungen gemacht, der vom Europäischen Parlament im Wesentlichen gebilligt wurde. Dennoch gelang es dem Verkehrsministerrat nicht, ein Einvernehmen zu erzielen.¹³ Wie im Ökopunktstreit konnte auch hier erst auf Ebene des AStV am 1. Dezember 2000 eine Einigung erzielt werden, indem der Verteilungsschlüssel geringfügig geändert wurde.¹⁴

Seeverkehrssicherheit

Bereits drei Monate nach der Havarie des Öltankschiffs „Erika“ im Dezember 1999 vor der französischen Küste hatte die Kommission ein erstes Maßnahmenpaket zur Verbesserung der Sicherheit des Öltransports auf den gemeinschaftlichen Gewässern vorgelegt. Dabei ging es um eine Verschärfung der Kontrollen von Schiffen in den Häfen, um die strengere Überwachung der Schiffsüberprüfungsgesellschaften sowie um die beschleunigte Ausmusterung von Einhüllen-Tankschiffen. Im Verkehrsministerrat bestanden jedoch bei einigen Mitgliedstaaten Bedenken im Hinblick auf den durch die Kontrollen bedingten Kosten- und Personalaufwand sowie hinsichtlich der Strategie bei der Einführung der Doppelhüllentanker, die zur gleichen Zeit auch im Rahmen der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO) diskutiert wurde. Die Bemühungen der französischen Präsidentschaft, die Vorschläge bereits in erster Lesung zu verabschieden, scheiterten jedoch an der Haltung des Europäischen Parlaments, das eine Verschärfung der Hafentaatskontrolle befürwortete, und an der Kommission, die eine Verwässerung ihres Vorschlags befürchtete. Der von der französischen Präsidentschaft vorgelegte Kompromissvorschlag hätte zur Folge gehabt, dass etwa 50 Prozent weniger Schiffe einer erweiterten obligatorischen Überprüfung zu unterziehen gewesen wären als von der Kommission vorgesehen. Nach dem Untergang des Chemikalienfrachters „Ievoli Sun“ am 31. Oktober 2000 geriet die französische Regierung unter weiteren Entscheidungs-

druck.¹⁵ In der Nachtsitzung vom 20. auf den 21. Dezember 2000 verständigten sich die Verkehrsminister schließlich einstimmig auf einen gemeinsamen Standpunkt zu den Schiffsprüfungsorganisationen und die Hafenstaatskontrolle sowie auf ein gemeinsames Vorgehen bei den Einhüllentankschiffen, für die ein Zugangsverbot zu den Häfen der Gemeinschaft ab 2015 bestimmt wurde. Ein zweites Maßnahmenpaket sieht die Einrichtung eines gemeinschaftlichen Schiffsüberwachungs- und Informationssystems, die Errichtung eines Ergänzungsfonds zur Entschädigung bei Ölverschmutzungen sowie die Schaffung einer Europäischen Agentur für Seeverkehrssicherheit vor.¹⁶ Bei der Aussprache des Verkehrsministerrats im April 2001 fanden die Vorschläge jedoch nur mäßige Zustimmung. Insbesondere bei den im Rahmen des Informationssystems vorgeschlagenen Schiffsdatenschreibern („black box“) sowie der Aufstockung des Entschädigungsfonds sprach sich eine Reihe von Mitgliedstaaten für eine internationale Lösung im Rahmen der IMO aus, zumal ein Großteil der Schiffe, die die europäischen Küsten passieren, nicht in der EU beheimatet sind. Mehr Zustimmung fand dagegen die Einrichtung einer Seeverkehrssicherheitsagentur. Um deren Sitz bewerben sich Lissabon, Piräus und Genua.

Luftverkehr

In der Luftverkehrspolitik beherrschten insbesondere die Rechte der Fluggäste und die Schaffung einer Europäischen Behörde für die Luftverkehrssicherheit die Diskussion. Es ist nicht zu übersehen, dass mit zunehmendem Flugverkehr auch die Unzufriedenheit mit der Leistungsqualität wächst. Zwar hat die Gemeinschaft in der Vergangenheit eine Reihe von Rechtsvorschriften, beispielsweise bezüglich der Ausgleichsleistungen bei Nichtbeförderung wegen Überbuchung, Haftung bei Unfällen und Pauschalreisen erlassen, dennoch sind sich die Fluggäste ihrer Rechte nicht immer bewusst. Aus diesem Grunde führte die Kommission im Juni 2000 eine Informationskampagne durch, in deren Rahmen sie die Aushängung einer Charta in den europäischen Flughäfen veranlasste, und mittelfristig weitere Maßnahmen zum Schutz der Fluggäste ankündigte.¹⁷

Auf dem Gebiet der Luftverkehrssicherheit war die Kommission vom Rat 1998 ermächtigt worden, ein Übereinkommen zur Errichtung einer Europäischen Flugsicherheitsbehörde in der Rechtsform einer zwischenstaatlichen Organisation auszuhandeln. Aufgabe dieser Behörde ist es, ähnlich der amerikanischen Federal Aviation Administration (FAA), europaweit ein hohes und einheitliches Sicherheitsniveau im Luftverkehr zu gewährleisten. Bei der Ausarbeitung einer Konvention erwies sich insbesondere als unsicher, ob die Mitgliedstaaten letztendlich einer umfassenden Übertragung von Ausführungsbefugnissen zustimmen und der Konvention beitreten würden. Auf Ersuchen des Rates legte die Kommission daher eine detaillierte Analyse für eine alternative Gemeinschaftslösung¹⁸ vor, die der Rat am 26. Juni 2000 befürwortete. Auf dieser Grundlage arbeitete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung über die Schaffung einer Gemeinschaftsagentur¹⁹ aus, der zur Zeit von Parlament und Rat beraten wird. Um den Sitz der Agentur bewirbt sich auch die Stadt Köln.

„Galileo“

Wider Erwarten,²⁰ und obwohl der Europäische Gipfel von Nizza dazu aufgefordert hatte, gelang es dem Verkehrsministerrat im Dezember 2000 nicht, ein klares politisches Signal zu setzen und die Modalitäten für die Entwicklungsphase des anspruchsvollen europäischen Satellitenprojekts festzulegen. Vor allem Deutschland, Großbritannien und die Niederlande bestehen darauf, dass „Galileo“ zum großen Teil privat finanziert werden muss.²¹ Erst im April 2001 einigten sich die Verkehrsminister darauf, mit den Ausschreibungen für private Investoren, die sich am Aufbau des Projekts beteiligen wollen, zu beginnen. Spätestens beim Dezember-Rat sollen dann auf der Grundlage der Ausschreibung der finanzielle und rechtliche Rahmen für die Entwicklungsphase und die ab 2006 folgende Errichtungsphase abgesteckt werden. Dazu gehört der Aufbau der Managementstruktur, für die die Kommission die Form eines Gemeinschaftsunternehmens nach Art. 171 EGV vorschlägt, als auch die Aufstellung einer Finanzierungsarchitektur, welche die gelieferten Dienstleistungen präzisiert und die zu erwartenden Rückflüsse definiert sowie die Obergrenzen für die EU-Mittel festlegt.

Falls der Rat grünes Licht gibt, soll „Galileo“ ab 2008 vollständig in Betrieb gehen. Die Kommission geht davon aus, dass hierfür dann keine öffentlichen Mittel mehr erforderlich sind.

Anmerkungen

Der Beitrag gibt die Meinung des Verfassers und nicht die seiner Institution wieder.

- 1 vgl. dazu Weidenfeld, Werner, Wolfgang Wesels: *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000*, Bonn 2000, S.192.
- 2 „Bahnen wollen Kooperation statt Konkurrenz – Verkehrsexperten und Konzerne zweifeln am Erfolg der EU-Pläne zur Öffnung des Güterverkehrs auf der Schiene“, in: *Handelsblatt*, 27.11.2000.
- 3 „Pressure on governments to follow French lead – Europe-wide protests“, in: *Financial Times*, 13.9.2000.
- 4 „Kabinett beschließt Energiebeihilfen“, in: *Handelsblatt*, 28.9.2000.
- 5 „Echec de la réunion des ministres des transports à Luxembourg“, in: *Le Monde*, 22.9.2000.
- 6 KOM (2000) 364 endg.
- 7 „Les Quinze se sont mis d'accord sur le temps de travail des chauffeurs routiers“, in: *Le Monde*, 23.12.2000.
- 8 KOM (2000) 751 endg. vom 22.11.2000.
- 9 KOM (2000) 759 endg. vom 22.11.2000.
- 10 „Vorsichtige Bewegungen im Minenfeld“, in: *Süddeutsche Zeitung*, 3.4.2001.
- 11 KOM (2000) 395 endg. vom 21.6.2000.
- 12 Verordnung Nr. 2012/2000 des Rates vom 21.9.2000.
- 13 „Europäische Verkehrsminister können sich nicht auf Regeln für den Transitverkehr einigen“, in: *Stuttgarter Zeitung*, 4.10.2000.
- 14 Verordnung (EG) Nr. 2888/2000 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18.12.2000 über die Verteilung von Genehmigungen für Lastkraftwagen, die in die Schweiz fahren.
- 15 „Faudra-t-il un troisième naufrage pour qu'enfin le gouvernement passe à l'action?“, in: *Le Monde*, 2.11.2000.
- 16 KOM (2000) 802 endg. vom 6.12.2000.
- 17 KOM (2000) 365 endg. vom 21.6.2000.
- 18 KOM (2000) 1444 vom 21.3.2000.
- 19 KOM (2000) 595 endg. vom 27.9.2000.
- 20 *Jahrbuch der Europäischen Integration 1999/2000* (Anm. 1), S. 196.
- 21 „Planungsunsicherheiten gefährden das Galileo-Projekt“, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 24.4.2001.