

Verkehrspolitik

Tim Middendorf

Kurz vor der Erweiterung der Europäischen Union (EU), der Wahl des Europäischen Parlaments (EP) und der Bestellung einer neuen Kommission ruhte die EU-Verkehrspolitik keineswegs. Während im Bereich des Luftverkehrs Parlament und Rat über die Regelungen zum Einheitlichen Europäischen Luftraum Einigung erzielten,¹ präsentierte die Kommission im Bereich des Eisenbahnverkehrs ein drittes ‚Paket‘, im Bereich des Straßenverkehrs ein Aktionsprogramm, im Bereich des Seeverkehrs ein Bündel von Sicherheitsmaßnahmen und im Bereich der Querschnittsaufgaben erneuerte Leitlinien zum Transeuropäischen Verkehrsnetz (TEN-V).

Eisenbahnverkehr

Mit ihrer Mitteilung „Fortsetzung der Integration des europäischen Eisenbahnsystems“ legte die Kommission Anfang März 2004 ein drittes Eisenbahnpaket vor.² Der Richtlinienvorschlag zur ‚Entwicklung der Eisenbahnunternehmen‘ soll die Liberalisierung des Eisenbahnsektors zum Jahr 2010 auf den Personenverkehr einschließlich der Kabotage, aber mit Ausnahme des durch öffentliche Dienstleistungsverträge geregelten Schienenverkehrs ausdehnen. Der Richtlinienvorschlag zur ‚Zertifizierung von mit dem Führen von Triebfahrzeugen betrautem Zugpersonal‘ sieht einen ‚Eisenbahnführerschein‘ vor, der aus einem einheitlichen Dokument über ‚allgemeine Kriterien‘ wie medizinische Eignung, Berufserfahrung oder Sprachkenntnisse und aus einer Reihe von Bescheinigungen über ‚besondere Kenntnisse‘ der Strecke, des Rollmaterials und der Betriebsverfahren bestimmter Eisenbahnunternehmen besteht. Der Verordnungsvorschlag über ‚Rechte und Pflichten der Fahrgäste im grenzüberschreitenden Eisenbahnverkehr‘ führt – ähnlich wie im Flugverkehr³ – ein Haftungssystem bei Unfällen, Verspätungen und Annullierungen ein und soll Zugang zu Informationen garantieren. Der Verordnungsvorschlag über ‚Entschädigungen bei Nichterfüllung vertraglicher Qualitätsanforderungen im Schienengüterverkehr‘ soll Mindestklauseln in Transportverträgen, also Qualitätskriterien und Ausgleichszahlungen bei Verspätung oder Beschädigung der Warenlieferung, vorschreiben und ein Kontrollsystem einrichten.

Die vorgeschlagenen Haftungssysteme im Personen- und Güterverkehr kritisierten die Unternehmensverbände unter Hinweis auf freiwillige Selbstverpflichtungen als ‚Über-

1 Bei der Zusammenarbeit von zivilen und militärischen Nutzern des Luftraums sowie der Definition und Änderung der Luftraumblöcke konnte sich der Rat weitestgehend durchsetzen. In beiden Fällen wird jedoch Eurocontrol in technischen Fragen ein Mitspracherecht eingeräumt. Vgl. Agence Europe 11.12.2003 u. 30.01.2004.

2 KOM(2004) 139ff. endg.

3 Eine Einigung über die Fluggastrechte erfolgte zwischen EP und Rat im Oktober 2003; die Verordnung 261/2004(EG) wird am 17. Februar 2005 in Kraft treten. Bei Nicht-Mitnahme erhalten Passagiere sowohl bei Linien- wie auch bei Charterflügen eine nach Reiseentfernung gestaffelte Entschädigung. Bei Verspätungen können Fluggäste je nach Dauer zwischen einer Erstattung des Flugpreises, einem späteren oder Rückflug wählen und erhalten Kost und ggf. Logis. Vgl. „Bis zu 600 Euro bei überbuchten Flug“, in: FAZ 16.10.2003.

reglementierung'. Die Liberalisierung des Eisenbahnpersonenverkehrs und vor allem die Kabotage stoßen auf den Widerstand Frankreichs, Belgiens und Luxemburgs. Der Zeitpunkt für die Vorlage des dritten Eisenbahnpaketes wurde ebenfalls bemängelt.⁴ Tatsächlich haben das erste Eisenbahnpaket neun Mitgliedstaaten, gegen die die Kommission rechtliche Maßnahmen eingeleitet hat, noch nicht in nationales Recht übernommen.⁵ Und eine Einigung über das zweite Eisenbahnpaket erzielte der Vermittlungsausschuß von EP und Rat erst nach der Mitteilung zum dritten Eisenbahnpaket: Der Güterverkehr soll zum 1. Januar 2007 geöffnet werden, während eine diesbezügliche Vereinbarung für den Personenverkehr mit Blick auf die neuen Vorschläge der Kommission unterblieb.⁶

Straßenverkehr

Im Juni 2003 präsentierte die Kommission ein „Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit“ mit dem Titel „Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe“.⁷ Angesichts der Kompetenzverteilung muss die EU einerseits auf eher appellative Aktionen wie die Selbstverpflichtung privater und politischer Verantwortlicher im Rahmen einer „Europäischen Charta für Verkehrssicherheit“, eine Förderung ‚besten Praktiken‘ oder Analysen auf Basis der Unfalldatenbank CARE zurückgreifen, um die Verkehrsteilnehmer für die Beachtung der Straßenverkehrsregeln zu sensibilisieren. Angestrebt wird des Weiteren eine europäische Beobachtungsstelle zur Verkehrssicherheit. Andererseits verfügt die EU durchaus über sicherheitsrelevante Regelungskompetenzen: Im Bereich der Harmonisierung technischer Konstruktionsanforderungen für Fahrzeuge schlug die Kommission beispielsweise eine Richtlinie vor, nach der in gestaffelten Fristen bis 2010 alle Nutzfahrzeuge und Busse – wie bereits die Personenkraftwagen – mit Antiblockier-Bremsystemen, leistungsfähigeren Rückspiegeln, verstärkten Lichtsignalanlagen oder verbesserten Schürzen ausgerüstet werden müssen.⁸ Im Bereich des gewerblichen Personen- und Güterverkehrs unterbreitete die Kommission einen Richtlinienvorschlag zur Ausweitung und Verbesserung der Kontrollen der Lenk- und Ruhezeiten der Fernfahrer. Ziel ist nicht allein eine Verschärfung von Kontrollen, sondern auch die Vereinheitlichung von Sanktionen und die Förderung des Informationsaustausches zwischen den zuständigen Behörden, wozu die Kommission Empfehlungen aussprach.⁹

4 Vgl. Agence Europe 04. 03. 2004 u. 10. 03. 2004.

5 Vgl. Agence Europe 17. 10. 2003.

6 Vgl. Agence Europe 18. 03. 2004. Weitere Vermittlungsergebnisse betrafen den Umgang mit höheren nationalen Sicherheitsvorkehrungen, die Zusammensetzung des Verwaltungsrates und die Einrichtung von sog. Black Boxes.

7 KOM(2003) 311 endg. Vgl. Agence Europe 05. 06. 2003.

8 KOM(2003) 418 endg. Weitere Richtlinienentwürfe betrafen Sitze und Sicherheitsgurte sowie deren Verankerung in Kfzs (KOM(2003) 361ff. endg.) oder Frontschutzbügel zum Fußgängerschutz an Pkws (KOM(2003) 586 endg.).

9 KOM(2003) 628 endg.

Seeverkehr

In den Mittelpunkt der EU-Seeverkehrspolitik rückte, nachdem in der ersten Jahreshälfte 2003 Regelungen zur Meeresverschmutzung und zur Passagiersicherheit verabschiedet worden waren,¹⁰ die Sicherheit vor dem transnationalen Terrorismus. Im Mai 2003 legte die Kommission einen Verordnungsvorschlag über die ‚Verbesserung der Gefahrenabwehr auf Schiffen und in Hafenanlagen‘ vor. Im Februar 2004 folgte in einem „notwendigen zweiten Schritt“ ein Richtlinienvorschlag zur ‚Verbesserung der Gefahrenabwehr in Häfen‘.¹¹ Beide Vorschläge dienen dazu, Vereinbarungen der Internationalen Seeschiff-fahrtsorganisation (IMO) über Sicherheitsmaßnahmen im internationalen Seegüterverkehr und in Hafeneinrichtungen einheitlich und verbindlich in Gemeinschaftsrecht zu übertragen und zu kontrollieren. Einmal müssen Schiffe mit Identifikationsnummern, automatischen Schiffsidifizierungssystemen, einem Gefahren-Alarmsystem und einem lückenlosen Stammdatendokument ausgestattet werden. Zum anderen werden ein Katalog von Maßnahmen zur Gefahrenabwehr und deren Leitlinien vorgeschrieben, u. a. Handhabung der Gefahrenstufen, Durchführung von Risikoanalysen, Benennung von Sicherheitsbeauftragten, Erarbeitung von Plänen zur Gefahrenabwehr und Ausbildung des betroffenen Personals.

Die von der Kommission geplante Ausdehnung der Sicherheitsmaßnahmen der IMO auf den nationalen Seeverkehr wurde für Passagierschiffe der Klasse A zugelassen, während andere Passagierschiffe nur eine Sicherheitsanalyse durchführen müssen. Einrichten müssen die Mitgliedstaaten nationale Behörden, die die Anwendung der Sicherheitsmaßnahmen koordinieren und überwachen sollen, und „Kontaktstellen“, um mit der Kommission Informationen auszutauschen. Entgegen den Vorstellungen der Kommission wurden Inspektionsgänge der Gemeinschaft einem Ausschuss aus Delegierten der Mitgliedstaaten unter Leitung eines Kommissionsvertreters, nicht aber der Europäischen Agentur für Meeressicherheit (EMSA) anvertraut. Ohnehin blieb die von der Kommission angestrebte Kompetenzerweiterung der EMSA im Bereich der Gefahrenabwehr auf eine technische Unterstützung der Kommission beschränkt. Im Bereich der Meeresverschmutzung erhielt die EMSA zwar zusätzliche Zuständigkeiten und Mittel, darf jedoch erst nach Zustimmung der Mitgliedstaaten tätig werden.¹²

Querschnittsaufgaben

Im Juni 2003 präsentierte eine von der Kommission eingesetzte Hochrangige Gruppe unter Leitung von Karel van Miert ihren Bericht, der über den Auftrag hinaus, die vorrangigen Projekte des Transeuropäischen Verkehrsnetzes bis zum Jahre 2020 aufgrund von Vorschlägen der Mitglied- und Beitrittsstaaten zu ermitteln, Angaben zur Finanzierung und besseren Koordinierung der Projekte enthielt. Neben 29 vorrangigen Projekten – elf bis zum Jahre 2010 abzuschließende ‚Essener Vorhaben‘ und 18 zwischen 2010 und 2020 zu realisierende Vorhaben – wurden vier längerfristige vorrangige Projekte und 15 Projekte mit Bedeutung für den territorialen Zusammenhalt aufgelistet. Für alle Projekte wurde das

10 U.a. die Verordnung über die Außerdienststellung von Ein-Hüllen-Tankern sowie die Richtlinien über Stabilitätsvorschriften von RoRo-Passagierschiffen und über Regeln und Sicherheitsnormen für Passagierschiffen. Vgl. Agence Europe 27.03.2003 u. 17.07.2003.

11 KOM(2003) 229 endg. u. KOM(2004) 76 endg.

12 Vgl. Agence Europe 23.03.2004 u. 14.02.2004.

Finanzvolumen auf etwa 600 Milliarden, für die vorrangigen Projekte auf etwa 235 Milliarden Euro geschätzt. Zur Finanzierung wurde vorgeschlagen, den Etat für das TEN-V im laufenden Haushalt der EU von 700.000 Millionen auf etwa 6 Milliarden Euro pro Jahr zu steigern und den Gemeinschaftsanteil an grenzüberschreitenden Projekten auf 20 Prozent zu erhöhen. Weiterhin sollte die Europäische Investitionsbank langfristige Kredite über bis zu 75 Prozent der einzelnen Projektkosten in einer Gesamtgröße von 50 Milliarden Euro vergeben. Öffentlich-private Partnerschaften sollten schließlich durch Anreizsysteme wie Nutzungsgebühren oder staatliche Garantien gefördert werden.¹³

Der „van Miert-Bericht“ bildete die Grundlage für die seit langem angestrebte Überarbeitung der Leitlinien zum TEN-V. Im Herbst 2003 übernahm ihn die Kommission in leicht veränderter Form und verband ihn im Rahmen der Europäischen Wirtschaftsinitiative mit dem Sofortmaßnahmeprogramm „Quick start“. Ende 2003 veränderte der Rat noch einmal die Liste der – nunmehr 30 – Projekte ‚vom europäischen Interesse‘ und senkte den von der Kommission geplanten Gemeinschaftsanteil an grenzüberschreitenden Vorhaben von 30 auf 20 Prozent. Außerdem wurde der Handlungsspielraum der Kommission bei Bauverzögerungen beschnitten, der Arbeitsrahmen des von der Kommission ernannten Koordinators bei grenzüberschreitenden Projekten ausgedehnt und die Berichterstattungspflicht der Kommission verstärkt. Kurz vor der Erweiterung der EU konnten dergestalt die Leitlinien zum Transeuropäischen Verkehrsnetz und insbesondere der Anhang III der vorrangigen Verkehrsprojekte modifiziert werden.¹⁴

Ausblick

Die Dossiers in der EU-Verkehrspolitik sind nicht abgeschlossen. Vielmehr werden sie in Zukunft weiterhin für Korrekturen oder Zusätze geöffnet bleiben müssen. Das dritte Eisenbahnpaket ist gerade erst ‚geschürt‘ und wird noch einigen Veränderungen unterliegen. Weitere Schritte auf dem Weg zu einem integrierten europäischen Eisenbahnsystem sind geplant und werden folgen. Das allgemein begrüßte Aktionsprogramm zur Straßenverkehrssicherheit muss in einigen Punkten noch ausgeführt, in anderen weitergeführt werden. Zu nennen sind beispielsweise die Förderung intelligenter Fahrzeugsicherheitssysteme oder die Tunnelsicherheit. Auch im Bereich des Seeverkehrs harren trotz der schnellen Fortschritte bei Umweltschutz und Sicherheit einige Vorhaben noch ihrer Verwirklichung wie etwa die (vorerst gescheiterte) Liberalisierung der Hafendienste oder die im Rahmen des ‚Prestige-Pakets‘ vorgeschlagene Sanktionsbewährung von Meeresverschmutzung. Über die Liberalisierung des Luftverkehrs in der Gemeinschaft hinaus gilt es, eine ähnliche Marktöffnung zugunsten europäischer Gesellschaften in Drittstaaten voranzutreiben. Nach der Erweiterung der EU, den Europawahlen und der Bestellung einer neuen Kommission bleibt abzuwarten, welche Themen aufgegriffen, welche Schwerpunkte gesetzt und welche Dossiers neu angelegt werden.

13 IP/03/914. Vgl. auch Agence Europe 01.07.2003 u. „EU-Fachleute fordern Investitionen in Verkehrsprojekte“, in: FAZ 30. Juni 2003.

14 Entscheidung 884/2004(EG). Vgl. Agence Europe 02.10.2003, 13.11.2003 u. 06.12.2003 u. „EU-Milliarden für das europäische Verkehrsnetz“, in: FAZ 29.09.2003.