

# Verkehrspolitik

Heike Link

Die europäische Verkehrspolitik konzentrierte sich zum einen auf Lösungsvorschläge zur Bewältigung der negativen Folgen des Verkehrs wie Umweltbelastungen und Stau. So hat die EU Kommission zwei Grünbücher veröffentlicht, die sich mit den Umwelt- und Stau-problemen des städtischen Verkehrs sowie mit dem Einsatz marktbasierter Instrumente zur Erreichung umweltpolitischer Ziele beschäftigen. Zum anderen war die weitere Liberalisierung der Verkehrsmärkte, insbesondere im Schienenverkehr, ein Schwerpunkt verschiedener Richtlinien und Verordnungen.

## **Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“**

Das im September 2007 veröffentlichte Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“<sup>1</sup> diskutiert, mit welchen Maßnahmen die Schadstoff- und Lärmemissionen des Stadtverkehrs reduziert werden können, die Qualität des öffentlichen Personenverkehrs erhöht und der Güterverkehr in den Städten optimiert werden kann. Die Kommission plant nach Abschluss der Anhörungsphase für den Herbst 2008 die Vorlage eines Aktionsprogramms mit konkreten Initiativen, Zeitplänen und Zuständigkeiten. Das Grünbuch behandelt fünf Teilaspekte: 1. Flüssiger Verkehr in der Stadt, 2. Grünere Städte, 3. Intelligenter Nahverkehr, 4. Zugänglicher Nahverkehr, 5. Sicherer Nahverkehr.

Das Grünbuch beschäftigt sich darüber hinaus mit der Frage, wie Maßnahmen zur Verbesserung des städtischen Verkehrs finanziert werden können und mit welchen Instrumenten ein nachhaltiger Stadtverkehr erreicht werden kann. So schlägt die Kommission beispielsweise vor, einen europäischen Rechtsrahmen zur Einführung von City-Mautsystemen zu schaffen und eine Parkraumbewirtschaftung in den Innenstädten einzuführen. Außerdem soll der Anwendungsbereich der „Eurovignetten-Richtlinie“<sup>2</sup> auf den Stadtverkehr ausgeweitet und mit den Grundsätzen der für den Sommer 2008 geplanten harmonisierten Methodik zur Anlastung externer Kosten verknüpft werden. Dies würde es ermöglichen, auch in den Städten Straßenbenutzungsgebühren für jede Art von Fahrzeugen und Straßen zu erheben, die neben den Infrastrukturkosten auch die Kosten für Umweltschäden, Unfälle und Stau berücksichtigen. Inwieweit der angekündigte Aktionsplan tatsächlich weitgehende rechtsverbindliche Maßnahmen für die Mitgliedsstaaten enthalten wird, ist angesichts des für den Stadtverkehr geltenden Subsidiaritätsprinzips offen.

## **Grünbuch „Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbunden Ziele“**

Im März 2007 hat die Kommission ein Grünbuch zum Einsatz von marktbasierter Instrumenten als Bestandteil umwelt- und energiepolitischer Strategien vorgelegt.<sup>3</sup> Es zielt dar-

---

1 Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt. Grünbuch, KOM(2007) 551.

2 Richtlinie 2006/38/EG zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge.

auf ab, Steuern, Gebühren, handelbare Emissionsrechte und andere marktbasierende Instrumente in die europäische Klima- und Energiestrategie einzubinden. Einen Schwerpunkt legt die Kommission auf die Überarbeitung der Richtlinie zur Energiebesteuerung, die seit dem Jahre 2004 Mindeststeuersätze für Öl, Kohle, Erdgas und Elektrizität festlegt. Die Kommission schlägt vor, künftig die Mindeststeuersätze in der Gemeinschaft in energie- und umweltbezogene Elemente zu unterteilen, die sich auf nationaler Ebene in einer Energiesteuer und einer Umweltsteuer (Emissionssteuer) wiederfinden würden. Alle Brennstoffe würden dann zunächst nach ihrem Energiegehalt einheitlich besteuert werden, während die Unterschiede der Energieträger hinsichtlich der Emission von Treibhausgasen und anderen Schadstoffen über ein umweltbezogenes Element der Energiebesteuerung berücksichtigt würden. Bei der Überarbeitung der Richtlinie ist die Interaktion mit anderen markt-basierten Instrumenten, wie z.B. dem europäischen Emissionshandel, zu berücksichtigen.

Für den Verkehrsbereich schlägt das Grünbuch u.a. folgende Maßnahmen vor:

- Berücksichtigung der CO<sub>2</sub>-Emissionen bei der Gestaltung der Kraftfahrzeug- und Zulassungssteuer, Rechtsvorschriften zur Reduzierung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes von Kraftfahrzeugen, Überarbeitung der Energiesteuer-Richtlinie,
- Einbeziehung des Luftverkehrs in den Emissionshandel,
- Prüfung, inwieweit der europäische Emissionshandel auf den landgestützten Verkehr erweitert werden kann,
- Vorlage eines Vorschlages zu den Stickoxidemissionen bis Ende 2008,
- Einsatz marktbasierter Instrumente zur Eindämmung der Schiffsemissionen im Seeverkehr,
- Einbeziehung der externen Kosten in die Gestaltung der Infrastrukturabgaben: Einbeziehung der externen Kosten in die Eurovignetten-Richtlinie, Differenzierung der Trassenpreise im Schienenverkehr entsprechend den externen Umweltkosten unter Berücksichtigung von Aufkommensneutralität,
- Unterstützung bei der Einführung von City-Mautsystemen durch die EU (in Übereinstimmung mit dem Grünbuch zum Stadtverkehr).

Insbesondere für den Bereich Verkehr ist anzumerken, dass in Anbetracht der Vielfalt bereits existierender preis-, steuer- und subventionspolitischer Maßnahmen in den Mitgliedsstaaten die Anwendung marktbasierter Instrumente sorgfältig aufeinander abgestimmt werden muss. Ein weiteres Problem besteht darin, dass – wie im Grünbuch erwähnt – die erforderliche Einstimmigkeit in Steuerfragen den Einfluss der Europäischen Union auf die Mitgliedsstaaten einschränkt.

### **Schienenverkehr**

Nachdem im ersten und zweiten Eisenbahnpaket Regeln für die Marktöffnung im grenzüberschreitenden Schienengüterverkehr festgelegt wurden, hat das Europäische Parlament im September 2007 das dritte Eisenbahnpaket verabschiedet. Es umfasst zwei Richtlinien und eine Verordnung. Die Richtlinie 2007/58/EG legt fest, dass die Märkte für grenzüberschreitende Personenverkehrsdienste bis zum 1. Januar 2010 geöffnet werden müssen, d.h. dass Unternehmen, die solche Dienste erbringen, der Zugang zur erforderlichen Infrastruktur in den betreffenden Mitgliedsstaaten gewährt werden muss. Dies umfasst auch das Recht, Fahrgäste zwischen beliebigen Bahnhöfen auf der Strecke des grenzüberschreitenden Verkehrsdienstes, also auch zwischen Bahnhöfen in demselben Mitgliedsstaat, zu

---

3 Marktwirtschaftliche Instrumente für umweltpolitische und damit verbunden Ziele. Grünbuch, KOM(2007) 140.

befördern (Kabotageregelung).<sup>4</sup> Eine zweite Regelung, die Verordnung 1370/2007 regelt die Ausschreibungspflicht für Verkehrsleistungen im öffentlichen Personennah- und Regionalverkehr ab dem Jahre 2019. Allerdings ist unter bestimmten Umständen auch die Direktvergabe solcher Leistungen an kleine und mittlere Unternehmen sowie so genannte Inhouse-Geschäfte, d.h. die Erbringung der Dienste durch die Kommunen und Regionen bzw. ihre Eigenbetriebe, zulässig. Weitere Bestandteile dieser Verordnung sind das Verbot, aus geschützten Märkten heraus auf anderen Märkten zu agieren; Vorschriften zur Festlegung von sozialen Standards und von Qualitätskriterien für die zu erbringende Verkehrsleistung; Vorschriften zur Begrenzung der Laufzeiten der Dienstleistungsverträge.<sup>5</sup>

Um diese Maßnahmen in die Praxis umsetzen zu können, wurden außerdem in einer weiteren Richtlinie Mindestanforderungen an die Qualifikation von Lokführern definiert und die gegenseitige Anerkennung der Lokführerscheine in der EU festgelegt.

Das Paket beinhaltet darüber hinaus eine Verordnung zur Stärkung der Fahrgastrechte,<sup>6</sup> in der festgelegt ist, dass der Fahrgast im Verspätungsfall Anspruch auf eine Fahrpreischädigung hat. Sie beläuft sich auf 25% des Preises der Fahrkarte bei einer Verspätung von 60 bis 119 Minuten und auf 50% des Preises bei einer Verspätung ab 120 Minuten. Des Weiteren müssen die Eisenbahnunternehmen die Fahrgäste umfassend über ihre Rechte informieren sowie diskriminierungsfreie Zugangsregeln für behinderte Personen und Personen mit eingeschränkter Mobilität einführen.

Im Zusammenhang mit der Liberalisierung und Marktöffnung im Schienenverkehr ist außerdem die Veröffentlichung des ersten Berichts zur Überwachung der Entwicklung des Schienenverkehrsmarkts zu erwähnen.<sup>7</sup> Der Bericht ist Bestandteil des 2001 eingeführten Überwachungssystems für den Schienenverkehrsmarkt (Rail Market Monitoring Scheme RMMS<sup>8</sup>) und stützt sich auf den Bericht zur Durchführung des ersten Eisenpakets (vgl. hierzu den Artikel an gleicher Stelle dieses Jahrbuchs vom Vorjahr), auf die Analysen der RMMS-Arbeitsgruppe, statistische Quellen der Kommission sowie aktuelle Studien.<sup>9</sup> Der Bericht behandelt den im Rahmen der Marktliberalisierung geschaffenen ordnungspolitischen und institutionellen Rahmen, die Marktentwicklung des Schienenverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern, die finanzielle Situation des Sektors, die Kapazität und Auslastung der Infrastruktur und die Entwicklung der Zulieferindustrie.

## Luftverkehr

Im Dezember 2007 haben die EU-Umweltminister beschlossen, ab dem Jahre 2012 auch die Fluggesellschaften in den EU-Emissionsrechtehandel einzubeziehen. Fluggesellschaften, die in der EU starten oder landen, müssten dann unabhängig von ihrer Herkunft Verschmutzungszertifikate kaufen. Das Ziel dieser Maßnahme ist die Beschränkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf den Durchschnittswert von 2004 bis 2006, wobei 10% der Verschmutzungsrechte versteigert werden sollen. Das Europäische Parlament fordert diesen Schritt

4 Dieses Recht kann jedoch unter bestimmten Umständen von den Mitgliedsstaaten eingeschränkt werden.

5 Die Verordnung legt eine Laufzeit von höchstens 15 Jahren für Personenverkehrsdienste mit der Eisenbahn fest. Sie kann unter bestimmten Bedingungen um höchstens 50% verlängert werden.

6 Verordnung 1371/2007/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Rechte und Pflichten der Fahrgäste im Eisenbahnverkehr, ABL L315/14.

7 Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Überwachung der Entwicklung des Schienenverkehrsmarktes, KOM(2007) 609.

8 [http://ec.europa.eu/transport/rail/market/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/transport/rail/market/index_de.htm)

9 Die Studien sind veröffentlicht unter [http://ec.europa.eu/transport/rail/studies/index\\_de.htm](http://ec.europa.eu/transport/rail/studies/index_de.htm).

bereits für 2011. Es will die CO<sub>2</sub>-Menge auf 90% des genannten Durchschnittswertes beschränken und einen höheren Anteil der Zertifikate, nämlich 25% EU-weit versteigern, um deren großzügige Zuteilung durch nationale Regierungen zu unterbinden. Die Positionen der beiden Organe müssen nun in einem Vermittlungsverfahren zum Konsens geführt werden.

Zu Beginn des Jahres 2007 hat Verkehrskommissar Jacques Barrot ein so genanntes Flughafenpaket vorgestellt, in dem ein Richtlinienvorschlag zu den Flughafenentgelten, eine Mitteilung zu Kapazität, Effizienz und Sicherheit von Flughäfen sowie ein Bericht über die Anwendung der Richtlinie zur Liberalisierung der Bodenabfertigungsdienste enthalten sind. Die Festlegung neuer Regeln für die Zuteilung von Landeslots, die ursprünglich ebenfalls Bestandteil des Pakets sein sollten, wurde auf 2008 verschoben. Insbesondere der Richtlinienvorschlag zu den Flughafenentgelten war auf gegensätzliche Positionen von EU-Kommission und EU-Parlament gestoßen und ist abgeschwächt worden. Der nach der Abstimmung im EU-Parlament vom Januar 2008 modifizierte Richtlinienentwurf legt einheitliche Regelungen hinsichtlich der gegenseitigen Informationspflicht, der Transparenzanforderungen sowie der Methodik zur Berechnung der Flughafenentgelte fest. Eine Obergrenze für Flughafenentgelte, wie ursprünglich von der EU-Kommission vorgesehen, ist im modifizierten Entwurf nicht mehr enthalten, ebenso wenig wie die Single-Till Regelung, wonach Flughäfen ihre Entgeltpolitik ausschließlich am eigentlichen Aviation-Bereich, nicht jedoch unter Einbeziehung des kommerziellen Bereichs (Restaurants, Shopping-Malls usw.) hätten festlegen dürfen. Der nunmehr vorliegende Entwurf gestattet den Flughafenbetreibern, ihr Geschäftsmodell frei zu wählen (Single Till oder Dual Till). Sie müssen jedoch die Flughafenentgelte transparent machen, alle Fluggesellschaften gleich behandeln und dürfen nur dann ihre Preise variieren, wenn sich auch die angebotenen Dienstleistungen unterscheiden<sup>10</sup>. Im Streitfall soll eine unabhängige nationale Regulierungsbehörde entscheiden. Die neue Richtlinie soll nur für Flughäfen mit mehr als 5 Mio. Passagieren p.a. oder mit einem jährlichen Gesamtaufkommen von mehr als 15% der Fluggastbewegungen des betreffenden Mitgliedsstaats gelten. Damit fallen in Deutschland die Flughäfen Berlin-Schönefeld, Berlin-Tegel, Düsseldorf, Frankfurt, Hamburg, Hannover, Köln/Bonn, München und Stuttgart unter den Anwendungsbereich der Richtlinie.

Weitere Aktivitäten im Luftverkehr betreffen den von der EU angestrebten so genannten Single European Sky, ein seit Ende der 1990er Jahre betriebenes Projekt der EU-Kommission. Es zielt darauf ab, die Zersplitterung des europäischen Luftraums mit seinen negativen Wirkungen (Umwegflüge aufgrund zersplitterter Flugsicherheitszuständigkeiten und aufgrund militärischer Zonen, die mit einem klimaschädlichen Mehrverbrauch von Treibstoff sowie Verspätungen verbunden sind) aufzuheben, indem funktionelle Luftraumblöcke geschaffen werden. So ist beispielsweise vorgesehen, für den oberen Luftraum ein einheitliches Fluginformationsgebiet (European Upper Flight Information Region, EUIR) zu schaffen, der auch andere europäische Staaten umfassen soll und durch die ICAO anerkannt werden soll. Das Projekt wird von Eurocontrol im Rahmen des EU-Projekts SESAR durchgeführt. Die EU-Kommission hat im Februar 2007 eine Verordnung zur Gründung eines gemeinsamen Unternehmens SESAR verabschiedet, das für die Verwaltung und Organisation der Entwicklungsphase zuständig sein wird.

---

10 Hiermit soll verhindert werden, dass Flughäfen den Billig-Airlines wegen der hohen Zahl der von solchen Linien beförderten Passagiere, Preisnachlässe gewähren.