

Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Die weitere Liberalisierung des Schienenverkehrs sowie Straßenverkehrssicherheit standen im Zentrum der europäischen Verkehrspolitik. Zudem hat die Europäische Kommission eine Bilanz des Weißbuchs „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“ aus dem Jahr 2001 vorgelegt.¹ Einen zusätzlichen Anstoß für eine tiefergehende Integration im Luftverkehr brachte die Aschewolke durch den Ausbruch des Vulkans Eyjafjallajökull in Island im Frühjahr 2010.

Das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon brachte für die europäische Verkehrspolitik keine grundlegenden Veränderungen mit sich. Die bereits geltenden Bestimmungen wurden ohne große inhaltliche Neuerungen in den Titel VI des dritten Teils des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) übernommen. Bereits seit dem Vertrag von Amsterdam ist das Europäische Parlament an der Rechtssetzung im Bereich Verkehrspolitik (von einigen wenigen Ausnahmen abgesehen) durch das Mitentscheidungsverfahren beteiligt. Dies wurde auch im neuen ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beibehalten.

Bilanz der letzten zehn Jahre europäischer Verkehrspolitik

Im Juni 2009 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Mitteilung, in der das Weißbuch zur Verkehrspolitik aus dem Jahr 2001 bewertet und ein Ausblick auf die nächste Dekade europäischer Verkehrspolitik gegeben wurde.² Der Fokus des Weißbuchs lag dabei auf einer Analyse der Mängel des EU-Verkehrsnetzes. Zur Beseitigung dieser Schwächen hatte die Kommission umfangreiche Maßnahmen empfohlen und veranlasst. Hervorgehoben wurde im speziellen die positive Preisentwicklung nach der Marktöffnung. Der größte Fortschritt konnte dabei im Luftverkehr erzielt werden. Das damit verbundene erhöhte Fluggastaufkommen hat allerdings auch zu einem Anstieg der Treibhausgasemissionen im Vergleich zum Niveau von 1990 in diesem Sektor geführt. Generell konnte bezüglich eines umweltfreundlicheren Verkehrs nur wenig Fortschritt erzielt werden. In diesem Kontext sollte auch der Güterverkehr von der Straße auf andere Verkehrsträger umgelagert werden. Ziel war es, den Anteil von Schiene und Binnenschifffahrt von derzeit 8% bzw. 4% durch eine verbesserte Intermodalität im Rahmen des Förderprogramms „Marco Polo“ zu erhöhen. Die Meeresverschmutzung konnte im Seeverkehrssektor deutlich reduziert werden und die strengeren EU-Emissionsnormen haben zu einer verbesserten Luftqualität in den europäischen Städten beigetragen. Rechte von Passagieren wurden in allen Bereichen (Luft-, Schienen-, Omnibus-, See- und Binnenschiffverkehr) gestärkt. Auch hier sind die deutlichsten Fortschritte im Luftfahrtsektor zu erkennen, während im öffentlichen Bus-

1 Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellung für die Zukunft. Weißbuch, KOM(2001) 370 endgültig.

2 Mitteilung der Kommission „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“, KOM(2009) 279/4.

und Schienenverkehr die geringste Zufriedenheit unter den Verbrauchern zu verzeichnen ist. Durch die Gründung von Agenturen für Luftverkehr (EASA), Seeverkehr (EMSA) und Schienenverkehr (ERA) konnten einheitlichere Standards geschaffen werden, die zu einer erhöhten Sicherheit beigetragen haben. Die Kommission hebt zudem die soziale Dimension der Verkehrspolitik hervor, durch die die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten in allen Sektoren verbessert werden konnte. Problematisch bleibt der gleichbleibend hohe Gesamtverbrauch an Kraftstoff trotz erhöhter Energieeffizienz, da diese den Anstieg der Verkehrsvolumina nicht kompensieren konnte.

An diese Analyse schließen sich sechs Trends und Herausforderungen für die europäische Verkehrspolitik bis Mitte des Jahrhunderts an. *Alterung* der Bevölkerung sowie *Zuwanderung und interne Mobilität* werden zu einem weiterhin steigenden (Individual-) Verkehrsaufkommen führen. Zusammen mit der zunehmenden *Verstädterung* ergibt sich damit ein erhöhter Handlungsbedarf im Bereich der Integration der verschiedenen Verkehrsträger zur Verbesserung der Effizienz des gesamten Verkehrssystems. Die *ökologische Herausforderung* durch den Verkehr für das Erreichen der gesetzten Klimaziele innerhalb der EU und die *Verknappung fossiler Brennstoffe* im speziellen, sind weitere Problemfelder, mit denen sich die zukünftige europäische Verkehrspolitik auseinandersetzen muss. Zuletzt wird noch auf die *globalen Trends* wie zum Beispiel der Anstieg der weltweit betriebenen PKW von heute 700 Millionen auf 3 Milliarden bis zum Jahr 2050 eingegangen.

Zur Bewältigung dieser Herausforderungen gibt die Kommission sieben politische Zielvorgaben aus: 1. Ein qualitativ hochwertiger und sicherer Verkehr, 2. Ein gut in Stand gehaltenes und vollständig integriertes Netz, 3. Ein ökologisch nachhaltiger Verkehr, 4. Wahrung der Führungsstellung der EU bei Verkehrsdiensten und -technologien, 5. Schutz und Entwicklung des Humankapitals, 6. Verkehrssteuerung durch intelligente Preisbildung, 7. Planung mit Blick auf den Verkehr: Verbesserung der Zugänglichkeit. Damit wurde ein Konsultationsprozess gestartet, an dem sich alle interessierten Kreise beteiligen konnten und dessen Ergebnisse zusammen mit den Stellungnahmen des Parlaments und dem Rat in ein neues Weißbuch gefasst werden, das zum Jahreswechsel 2010/2011 angekündigt wurde.

Luftverkehr

Bereits seit Ende der 1990er Jahre wurden Maßnahmen zur Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums vorangetrieben, um das kontinuierlich steigende Passagier- und Frachtaufkommen bewältigen zu können. Ein erstes Maßnahmenbündel wurde 2004 verabschiedet. Im Juni 2008 wurde dazu ein weiteres Paket („Single European Sky II“)³ auf den Weg gebracht, welches Ende 2009 in Kraft getreten ist. Bis zum Jahr 2012 soll der europäische Luftraum nach Maßgabe der Verkehrsströme und nicht der Landesgrenzen konfiguriert werden. Dazu bilden jeweils mehrere Staaten so genannte „funktionale Luftraumblöcke“ (Functional Airspace Blocks – FAB). Dadurch soll eine Vermeidung von Umwegflügen aufgrund unterschiedlicher Flugsicherungszuständigkeiten und militärischer Zonen erreicht werden. Auf der Konferenz von Madrid wurden die entsprechenden

3 Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Einheitlicher europäischer Luftraum II: Kurs auf einen nachhaltigeren und leistungsfähigeren Luftverkehr“, KOM(2008) 389 endgültig.

Schritte zur Umsetzung hervorgehoben.⁴ Angestrebtes Ziel der Kommission ist dabei zudem, diese Maßnahmen schrittweise auf Nicht-EU-Staaten auszudehnen.

Durch die Sperrung weiter Teile des europäischen Luftraums im Zusammenhang mit der Vulkanaschewolke im April 2010 gewann die Debatte über eine einheitliche EU-weite Regulierung nochmals an Priorität. In einer außerordentlichen Sitzung der europäischen Verkehrsminister am 4. Mai 2010 einigte man sich auf Bestimmungen, die zu einer kohärenteren Bewertung der Gefahren für Flugzeuge durch Vulkanasche führen sollen. Zudem wurde erneut betont, die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums zu beschleunigen und die Mitgliedsstaaten angehalten, in Zusammenarbeit mit der Kommission die FAB möglichst noch vor 2012 umzusetzen.

Schienenverkehr

Um den Trend der Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße umzukehren oder zumindest zu stoppen, wurden seit 2001 drei Eisenbahnpakete verabschiedet, deren Maßnahmen sukzessive in Kraft traten. Seit Januar 2010 wurde nun auch der grenzüberschreitende Personenverkehrsdienst liberalisiert und somit Marktbedingungen geschaffen, wie sie bereits seit 2007 für den Güterschienenverkehr gelten.⁵ Potentielle neue Wettbewerber dürfen nun nicht mehr durch die bisherigen Marktteilnehmer benachteiligt werden. Die so genannte Kabotageregelung sieht eine Beförderungserlaubnis zum Aufnehmen und Absetzen von Fahrgästen an Zwischenhalten in einem anderen Mitgliedstaat, als das Herkunftsland des durchführenden Unternehmens, vor. Die Umsetzung dieser Richtlinie und weitere Maßnahmen des ersten Eisenbahnpakets erfolgt allerdings weiterhin nur unzureichend, so dass die Kommission gegen 13 Mitgliedstaaten, darunter auch die Bundesrepublik Deutschland, Klage vor dem Europäischen Gerichtshof eingereicht hat.

Straßenverkehr

Im Jahr 2003 verabschiedete die Kommission ein Aktionsprogramm zur Halbierung der Verkehrstoten bis zum Jahr 2010.⁶ Eine Mitte des Jahres 2010 veröffentlichte Schätzung geht davon aus, dass dieses Ziel vorrausichtlich nicht erreicht werden kann. Dennoch wird laut Prognose die Zahl der Verkehrstoten in der Europäischen Union seit 2001 um rund 40% zurückgehen, was noch mal eine Verbesserung um ca. 4% im Vergleich zum Vorjahreszeitraum bedeuten würde.⁷ Ein im Zusammenhang mit dieser Schätzung vorgelegtes Programm sieht eine neuerliche Halbierung der Verkehrstoten bis 2020 vor.⁸ Für das Erreichen dieses Ziels werden in diesem Aktionsplan diverse Maßnahmen vorgeschlagen. Während in der vergangenen Dekade das Hauptaugenmerk auf passiven Sicherheitseinrichtungen in Fahrzeugen – unter anderem Sicherheitsgurte und Airbags – lag, legt die Kommission für den kommenden Zeitraum einen stärkeren Fokus auf aktive Sicherheits-

4 Einheitlicher europäischer Luftraum: Europäer vereinbaren mit der Erklärung von Madrid mehr Umweltfreundlichkeit, Sicherheit und Leistungsfähigkeit im Luftverkehr, IP/10/199.

5 Richtlinie 2007/58/EG zur Änderung der Richtlinie 91/440/EWG sowie der Richtlinie 2001/14/EG.

6 Mitteilung der Kommission „Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit – Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe“, KOM(2003) 311 endgültig.

7 Straßenverkehrssicherheit: Kommission stellt Maßnahmen zur Halbierung der Zahl der Verkehrstoten bis 2020 vor, IP/10/970.

8 Programm für die Straßenverkehrssicherheit 2011-2020: Einzelmaßnahmen, MEMO/10/343.

maßnahmen. Dazu zählen elektronische Fahrdynamik-Regelsysteme, Spurhaltesysteme, Notbremssysteme und Geräte, die zum Anlegen des Sicherheitsgurtes anhalten. Der Grundsatz, EU-Mittel nur für Infrastrukturen zu gewähren, wenn diese mit den Richtlinien über die Straßenverkehrssicherheit und der Sicherheit von Tunneln übereinstimmen, soll auf alle EU-Finanzierungen, wie zum Beispiel im Rahmen des Kohäsionsfonds, angewendet werden. Im Zuge der Verbesserung der Qualität des Führerscheinerwerbs sowie der Fahrerausbildung und -training soll die EU-Führerscheinrichtlinie u.a. im Hinblick auf Mindestkriterien für Fahrlehrer und die potentielle Einführung einer Probezeit für Führerscheinneulinge erweitert werden. Neben einer Intensivierung der Kontrollen soll zudem der grenzüberschreitende Informationsaustausch im Bereich der Straßenverkehrssicherheit Vorrang eingeräumt werden. Ein besonderer Fokus wird Motorradfahrern eingeräumt, da bei diesen Verkehrsteilnehmern die Anzahl der Todesfälle im Gegensatz zu anderen Fahrzeugen nicht deutlich zurückging, sondern stagnierte.

Ausblick

Die europäische Verkehrspolitik zählt zu einem der am längsten vergemeinschafteten Bereiche der heutigen Europäischen Union. Eine gemeinsame Politik auf dem Gebiet des Verkehrs wurde bereits in den Römischen Verträgen vereinbart. Gerade im Zusammenhang mit der angestrebten Vollendung des Binnenmarkts konnten erhebliche Fortschritte erzielt werden. Der Verkehrssektor ist ein erheblicher Bestandteil der europäischen Wirtschaft. Er erwirtschaftet 7% des europäischen Bruttoinlandsprodukts und beschäftigt 8,9 Millionen Menschen. In einzelnen Bereichen werden enorme Wachstumsraten verzeichnet, allerdings befindet sich das europäische Verkehrssystem auch nach Meinung der Kommission noch nicht auf dem Pfad der Nachhaltigkeit. Im Hinblick auf das ambitionierte Ziel der Reduzierung von Treibhausgasemissionen innerhalb der EU um 20% bis zum Jahr 2020 wird dem Verkehrssektor eine Schlüsselrolle zukommen. Insbesondere im Nahverkehr, der für 40% der CO₂-Emissionen und 70% der Emissionen sonstiger Schadstoffe im Straßenverkehr verantwortlich ist, besteht erhöhter Handlungsbedarf, da durch die prognostizierte Verstädterung ein deutlicher Anstieg der Nutzerzahlen in diesem Bereich zu erwarten ist. Zudem werden immer noch zu 97% fossile Brennstoffe im Verkehr genutzt. Da die primären Ziele der beiden vorigen Weißbücher – Öffnung des Verkehrsmarktes und Beseitigung der Mängel des Verkehrsnetzes – größtenteils erreicht werden konnten, wäre eine Fokussierung auf Nachhaltigkeit im nächsten Weißbuch folgerichtig. Allerdings ist der Handlungsspielraum der Europäischen Union insbesondere im Bereich der Regulierung des Nahverkehrs aufgrund des Subsidiaritätsprinzips begrenzt. Dennoch kann durch das neue Weißbuch ein Rahmen für eine nachhaltigere Entwicklung der europäischen Verkehrspolitik in den kommenden zehn Jahren bereitgestellt werden.

Weiterführende Literatur

Kunert, Uwe/Link, Heike (Hrsg.): Verkehr und Nachhaltigkeit. Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 79 (2), Berlin 2010.

Wieland, Bernhard: Europäische Verkehrspolitik und der Wettbewerb im Eisenbahnwesen und im Straßengüterverkehr, in: Wirtschaftsdienst Sonderheft, Hamburg 2010, S. 43-50.