

# Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Ähnlich wie im Jahr 2010 stand das Thema Weißbuch im Zentrum der europäischen Verkehrspolitik. Während die Europäische Kommission im vergangenen Jahr noch Bilanz aus dem letzten Weißbuch zog, wurde nun auf Grundlage dieser Evaluation die europäische Verkehrspolitik bis 2050 skizziert. Erneut beschäftigte ein Ausbruch eines isländischen Vulkans den europäischen Luftverkehr. Allerdings waren die Auswirkungen durch die Aschewolke nach der Eruption von Grimsvötn im Vergleich zu Eyjafjallajökull im letzten Jahr eher harmlos.

## Weißbuch Verkehrspolitik

Während die beiden letzten Weißbücher zur europäischen Verkehrspolitik jeweils die Herausforderungen und Entwicklungslinien für das kommende Jahrzehnt in den Blick nahmen, geht das neue Weißbuch einige Schritte weiter. Auch wenn die primären Ziele der beiden vorherigen Weißbücher – Öffnung des Verkehrsmarkts und Beseitigung der Mängel des EU-Verkehrssystems – noch nicht vollständig erreicht wurden, sind dennoch erhebliche Fortschritte hin zu einem offenen und integrierten Verkehrsbinnenmarkt erzielt worden. Folgerichtig fokussiert das neue Weißbuch<sup>1</sup> auf einen nachhaltigen und einheitlichen Verkehrsraum in Europa. Ein zentraler Punkt im Weißbuch sieht eine Reduktion der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 60% im Vergleich zum Niveau von 1990 bis zum Jahr 2050 vor. Zum Erreichen dieser Vorgabe steckt die Kommission einen Fahrplan ab, der sich insbesondere auf drei Bereiche konzentriert.

So sollen 50% des Personen- und Güterverkehrs bei mittleren Strecken über 300 km von der Straße auf die Schiene und das Wasser verlagert werden. Um dieses Ziel zu erreichen soll das EU-Kernverkehrsnetz in Korridore eingeteilt werden, in denen ein effizienterer Wechsel zwischen Verkehrsträgern möglich ist. Dazu gehört auch die Anbindung aller Flughäfen im Kernnetz an das Schienennetz sowie die Einführung eines einheitlichen europäischen Mautsystems für den Straßenverkehr.

Da der Personenverkehr auf Langstrecken und der interkontinentale Güterverkehr auch in Zukunft zum Großteil von Flugzeugen und Schiffen durchgeführt werden wird, sieht der zweite Bereich eine Erhöhung des Anteils CO<sub>2</sub>-emissionsarmer Flugkraftstoffe um 40% bis 2050 vor. Gleichzeitig soll die CO<sub>2</sub>-Emission von Bunkerölen in der Seeschifffahrt um 40% gesenkt werden. Durch die Schaffung eines einheitlichen europäischen Luftraums sollen Umwegflüge aufgrund unterschiedlicher Flugsicherungszuständigkeiten und militärischer Zonen minimiert und im Gegenzug Kapazitäten erhöht werden. Bereits bis Ende des Jahres 2012 sollen dafür mehrere EU-Staaten so genannte „funktionale Luftraumblöcke“ (FAB) bilden, um den Luftraum anhand der Verkehrsströme und nicht der Landesgrenzen zu konfigurieren. Bis 2020 sieht die Kommission eine Vollendung des europäi-

---

1 Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Weißbuch, KOM (2011) 144 endgültig.

schen Luftraums vor, an dem sich dann insgesamt 58 Länder mit rund einer Milliarde Einwohnern beteiligen sollen. Ebenso soll der Kraft-, Schienen- und Schiffverkehr durch entsprechende Programme wie zum Beispiel das Europäische Eisenbahnverkehrsleitsystem, intelligente Straßenverkehrssysteme und Binnenschifffahrtsinformationsdienste effizienter werden.

Der dritte Bereich fokussiert sich auf den innerstädtischen Verkehr. Die Pläne der Kommission sehen hier nach eigenen Angaben „drastische Verschiebungen hin zu umweltfreundlichen Pkw und Kraftstoffen“ vor. Bis zum Jahr 2030 wird eine Halbierung der Benzinfahrzeuge im Stadtverkehr angestrebt, um dann bis 2050 vollständig auf diese verzichten zu können. Ebenso soll der Güterverkehr im innerstädtischen Bereich in den kommenden 20 Jahren weitestgehend CO<sub>2</sub>-emissionsfrei werden.

Die Europäische Kommission greift in dem neuen Weißbuch damit die wesentlichen Punkte aus der in der Bilanz der letzten zehn Jahre europäischen Verkehrspolitik identifizierten Herausforderungen<sup>2</sup> auf und führt bereits angestoßene Entwicklungen fort. Allerdings sind noch weitgehende Reformen insbesondere im nationalen Schienenverkehr bis zur Vollendung eines Verkehrsbinnenmarktes notwendig. Auch bleibt abzuwarten, ob die ehrgeizigen Ziele der Kommission im Bereich der CO<sub>2</sub>-Emissionsreduzierung umzusetzen sind. Zum einen sind die einzelnen Schritte zum Erreichen der Zielvorgabe 2050 relativ vage und sehen bis 2030 nur eine Verringerung um 1% jährlich vor. Andererseits wird eine Verringerung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes im Verkehrssektor mit wesentlich höheren Kosten und Folgen für die wirtschaftliche Entwicklung verbunden sein, als dies in anderen Bereichen der Fall ist. Hier wäre eine Einbettung in eine Zielvorgabe für alle Wirtschaftsbereiche der EU zu überlegen und alle Verkehrsträger in das europäische Handelssystem für Emissionsrechte (EU-ETS) einzubeziehen. Bisher ist dies nur für den elektrischen Schienenverkehr sowie ab kommendem Jahr für den Luftverkehr vorgesehen.

### Luftverkehr

Der erneute Ausbruch eines isländischen Vulkans stellte die erst im letzten Jahr neu geschaffenen Gegenmaßnahmen – ein Krisenstab koordiniert unter einem gemeinsamen Vorsitz der Europäischen Kommission und Eurocontrol sowie einheitliche europäische Richtlinien für den Umgang mit Vulkanasche – gleich auf die Probe. Während im April 2011 das Krisenkoordinierungszentrum für die europäische Luftfahrt (European Aviation Crisis Coordination Cell, EACCC) zum ersten Mal im Rahmen einer Vulkanaschesimulationübung aktiviert worden war, konnte das EACCC knapp einen Monat später unter echten Bedingungen operieren. Der Ausbruch des Vulkans Grimsvötn hatte im Vergleich zum Vorjahr in den ersten drei Tagen lediglich knapp 900 Flugausfälle zur Folge. Nach der Eruption von Eyjafjallajökull waren 2010 im selben Zeitraum allein 42.600 Flüge gestrichen worden<sup>3</sup>. Auch wenn die Europäische Union dieses Mal besser auf die Situation vorbereitet war, lag es insbesondere daran, dass die Ausbrüche weniger schwer und nur kurz andauerten sowie den günstigeren Wetterbedingungen, die einen Verbleib der Aschewolke über Europa verhinderten. Dennoch haben sich die flexibleren Handhabungen der Grenz-

---

2 Mitteilung der Kommission „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“, KOM(2009) 279/4., Brüssel 17.06.2009.

3 Volcano Grimsvötn: how is the European response different to the Eyjafjallajökull eruption last year? Frequently Asked Questions, MEMO/11/346., Brüssel 26.05.2011.

werte für Aschekonzentration und die gemeinsame Koordination im Krisenzentrum zunächst bewährt.

Allerdings hatte sich erneut Problematik im Zusammenhang mit den EU-Vorschriften bezüglich Fluggastrechten herauskristallisiert. Die 2004 verabschiedete Verordnung<sup>4</sup> nimmt die Fluggesellschaften, die innerhalb des Gebiets der EU operieren, in die Pflicht, Passagiere bei Annullierungen, Nichtbeförderung und großen Verspätungen zu entschädigen. Die Regelungen werden insbesondere von Seiten der Kommission als eine der wichtigsten Errungenschaften im EU-Binnenmarkt der letzten Jahre angeführt. Ursprünglich war die Verordnung geschaffen worden, um dem willkürlichen Streichen von unterausgelasteten Flügen vorzubeugen bzw. im Falle einer Stornierung die betroffenen Passagiere entsprechend zu entschädigen. Allerdings bedeutete dies auch eine Entschädigungspflicht im Falle einer Schließung des europäischen Luftraums aufgrund der Vulkanaschewolke. Die dadurch entstehenden hohen Kosten für die Fluggesellschaften waren bereits 2010 von dem Verband der Europäischen Fluggesellschaften gegenüber der Kommission angemahnt worden. Eine Überarbeitung der Richtlinie wird derzeit diskutiert, ist aber nicht vor 2012 zu erwarten.

Ein weiteres Thema, mit dem sich die europäische Luftfahrt beschäftigte, betraf die Flugsicherheit. Im Zentrum der Diskussion standen dabei die umstrittenen Ganzkörperscanner. Während die Kommission für den Sommer 2011 neue Regelungen angekündigt hat, bezogen die Abgeordneten des Europäischen Parlaments bereit Stellung. Demnach sollen durch die Benutzung der Scanner keine körperlichen Risiken entstehen wie zum Beispiel durch die Benutzung von Röntgenstrahlen. Im Mittelpunkt für die Parlamentarier steht der Schutz der Menschenwürde sowie der persönlichen Daten. Deshalb dürften die Scanner keine detaillierten Bilder liefern sondern sollen lediglich Umrisse darstellen und die Bilder nicht gespeichert werden. Zudem sieht das Parlament eine Entscheidungsfreiheit für Fluggäste vor, entweder den Scanner zu benutzen oder beispielsweise sich abtasten zu lassen.

### **Schieneverkehr**

Ähnlich wie im Luftverkehr verfolgt die Europäische Kommission Pläne für einen einheitlichen europäischen Eisenbahnraum. Nicht zuletzt um die im neuen Weißbuch angestrebten Reduktionen der CO<sub>2</sub>-Emissionen zu erreichen, ist es notwendig, Bahnreisen für die Verbraucher attraktiver zu machen. Dazu sind nach Vorschlägen des Kommissars für Verkehr Siim Kallas mehr private, pan-europäische Leistungsanbieter nötig. Ein europaweites Ticketsystem soll die Buchung einer Zugfahrkarte ähnlich einfach machen, wie es auch bei der Flugticketbuchung der Fall ist. Ein Vorschlag der Kommission zur Überarbeitung des ersten Eisenbahnpakets<sup>5</sup> sieht eine Verbesserung der Marktbedingungen für neue Wettbewerber im Schienengüterverkehr und der grenzüberschreitenden Personenbeförderung vor. Dazu gehören unter anderem die Harmonisierung von Zulassungsbestimmungen, detailliertere Schienen-Nutzungsbedingungen und der Zugang zu Hauptbahnhöfen für internationale Personenverkehrszüge. Zudem müsse mehr Sicherheit für Investitionen in den Ausbau des Schienennetzes geleistet werden. Weil die Bahnbetriebe in der EU zum Großteil in

---

4 Verordnung 2004/261/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über eine gemeinsame Regelung für Ausgleich und Unterstützungsleistungen für Fluggäste im Fall der Nichtbeförderung und bei Annullierung oder großer Verspätung von Flügen und zur Aufhebung der Verordnung 91/295/EWG, ABI L 46/1 vom 17.02.2004.

5 Das erste Eisenbahnpaket besteht aus den Richtlinien 2001/12/EG, 2001/13/EG und 2001/14/EG, ABI L 75 vom 15.03.2001.

Staatsbesitz sind und durch Regierungswechsel ein Politikwechsel nicht ausgeschlossen ist, kann eine langfristige Infrastrukturplanungssicherheit nicht garantiert werden. Außerdem wurde eine Bewertung der inländischen Personenverkehrsdienste im Laufe des Jahres 2011 angekündigt, welche bis 2012 zu einer Initiative zur Förderung einer weiteren Marktöffnung im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips ausgearbeitet werden soll.

### **Transeuropäische Netze**

Im Oktober 2010 hat die Kommission ihre Zwischenbilanz des mehrjährigen Arbeitsprogramms für den Bereich Transeuropäische Netze (TEN-V) vorgelegt. Das TEN-V-Programm wurde von der EU zur Beseitigung fehlender Verkehrsverbindungen sowie Verkehrsengepässen eingeführt, um ein europaweites, einheitliches, multimodales Netz von Verkehrskorridoren aufzubauen. Die Ergebnisse der Bilanz zeigen, dass rund die Hälfte der 92 größten Infrastrukturmaßnahmen bis zum Ende des Arbeitsprogramms im Jahr 2013 abgeschlossen sein werden. 29 Vorhaben bewertet die Kommission als glaubwürdig und gewährt eine zweijährige Verlängerungsfrist zur Umsetzung. Weitere zehn Vorhaben bekamen ebenfalls eine vorbehaltliche Verlängerung bis zum Jahr 2015, allerdings mit teilweise reduzierten Zuschüssen von Seiten der EU. Fünf Projekte erhalten keine Zuschüsse mehr, darunter auch die Eisenbahnverbindung „Eiserner Rhein“ zwischen Duisburg und Antwerpen. Vorhaben im Bereich TEN-V werden von der Europäischen Kommission kofinanziert. Dabei ist Summe der Ausgaben für Infrastrukturarbeiten auf maximal 30% des europäischen TEN-V-Haushalt beschränkt. Die 92 von der Kommission überprüften Vorhaben entsprechen dabei rund drei Viertel (5,3 Mrd. Euro) des TEN-V-Gesamtbudgets von 8 Mrd. Euro der EU für den Zeitraum 2007-2013.

### **Ausblick**

Obwohl die europäische Verkehrspolitik zu den am längsten vergemeinschafteten Bereichen der Europäischen Union zählt und große Fortschritte erzielt werden konnten, sind dennoch weiterhin Anstrengungen notwendig, bis zur Vollendung eines einheitlichen europäischen Verkehrsraums. Um die Potentiale des Binnenmarktes der EU voll ausschöpfen zu können, kommt der Verkehrspolitik eine Schlüsselrolle zu. Auch für das Erreichen der ehrgeizigen Klimaschutzziele der EU sind entsprechende Maßnahmen im Verkehrssektor unerlässlich. Mit dem neuen Weißbuch hat die Kommission entsprechende Schritte eingeleitet. Nun bleibt es abzuwarten, inwiefern diese auch in den Mitgliedstaaten umgesetzt werden. Erste Ergebnisse werden bereits im kommenden Jahr zu sehen sein, wenn die erste Stufe des einheitlichen europäischen Luftraums gestartet wird. Ebenso hat die EU bereits das Pilotprojekt „Green eMotion“<sup>6</sup> gestartet, dass in einigen europäischen Regionen Entwicklung der Elektromobilität voranzutreiben und durch einen Austausch von Informationen die Markteinführung von Elektrofahrzeugen in Europa zu erleichtern.

### **Weiterführende Literatur**

Frenz, Walter: Verkehrspolitik, in: Handbuch Europarecht. Band 6: Institutionen und Politiken, Berlin/Heidelberg 2011, S. 867-902.

Schwedes, Oliver (Hrsg.): Verkehrspolitik. Eine interdisziplinäre Einführung, Wiesbaden 2011.

---

6 Weitere Informationen sind auf der Projekthomepage zu finden unter <http://www.greenemotion-project.eu>.