

# Verkehrspolitik

Sebastian Schäffer

Sicherheit, Nachhaltigkeit und Effizienz standen in diesem Jahr im Mittelpunkt der Europäischen Verkehrspolitik. Die Europäische Kommission verfolgt damit konsequent die in dem Weißbuch Verkehrspolitik skizzierten Ziele aus dem letzten Jahr.<sup>1</sup> Insbesondere im Bereich der Luftfahrt ergab sich daraus ein verstärkter Handlungsbedarf für die Kommission. Die Themen Ganzkörperscanner und Fluggastdatenaustausch mit den USA sowie der seit 1. Januar 2012 geltende Einbezug des Flugverkehrs in den europäischen Emissionshandel wurden dabei am meisten diskutiert. Die Zahl der Verkehrstoten im Straßenverkehr gab für die Kommission Anlass zu Bedenken. Für den Schienen- und Schifffahrtsverkehr geht ein eher ruhiges und europapolitisch wenig ereignisreiches Jahr zu Ende.

## Straßenverkehr

Das vor zwei Jahren verabschiedete Programm für die Straßensicherheit<sup>2</sup> in der Europäischen Union konnte bisher nicht den gewünschten Effekt erzielen. Zwar ist die Zahl der Verkehrstoten innerhalb der EU im letzten Jahr erneut gesunken, blieb aber mit einem Rückgang um 2% deutlich unter dem Durchschnitt der letzten Dekade von rund 6%.<sup>3</sup> Insbesondere die Zahl der Unfalltoten unter den Motorradfahrern stagniert seit Jahren, obwohl dies eines der prioritären Ziele des Maßnahmenpakets zur Halbierung der Verkehrstoten in der EU bis zum Jahr 2020 ist.<sup>4</sup> Der EU-Kommissar für Verkehrspolitik Siim Kallas forderte daher die Anstrengungen auf EU-Ebene sowie in den Mitgliedstaaten erneut deutlich zu verstärken. Dazu forderte er die nationalen Verkehrsminister auf, der Kommission Pläne für Durchsetzungsmaßnahmen im Bereich der Straßenverkehrssicherheit für das Jahr 2012 zukommen zu lassen.

Am 27. Februar 2012 lief die Umsetzungsfrist der Richtlinie für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr ab.<sup>5</sup> Die so genannte Verkehrstelematik soll durch den Empfang und das Versenden von Daten in Fahrzeugen zu einer besseren Koordinierung der einzelnen Bereiche der Verkehrspolitik auf der Straße, Schiene, zu Luft und zu Wasser beitragen und damit einen geringeren Verbrauch von Kraftstoffen gewährleisten. Ein europäisches Komitee für Intelligente Verkehrssysteme (IVS), das sich aus Vertretern der Mitgliedstaaten zusammensetzt, soll dazu gemeinsame Leitlinien und unverbindliche Empfehlungen erarbeiten. Eine Beratergruppe von Vertretern aus Industrie,

---

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

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

3 Ausführliche Daten zu den einzelnen EU-Ländern finden sich in der Pressemitteilung der Kommission: Sicherheit im Straßenverkehr: Zahl der Verkehrstoten im Jahr 2011 um nur 2% zurückgegangen, IP/12/326.

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

5 Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern.

Dienstleistungsunternehmen sowie Fahrgastverbänden soll die Kommission in technischen und geschäftlichen Fragen zur Umsetzung unterstützen. Die Beratergruppe wurde 2011 eingesetzt und soll zunächst bis zum Jahr 2015 dazu beitragen die Punkte Kompatibilität, Interoperabilität sowie Kontinuität der Maßnahmen innerhalb der EU zu gewährleisten. Die Finanzierung erfolgt sowohl durch die EU, hier über die Transeuropäischen Netze Verkehr (TEN-V) und Strukturfonds, sowie durch nationale Mittel.<sup>6</sup>

### Luftverkehr

Um den prognostizierten Anstieg der Passagierzahlen im europäischen Flugverkehr nachhaltig bewältigen zu können, hat die Europäische Kommission ein Maßnahmenpaket für bessere Flughäfen verabschiedet.<sup>7</sup> Neben einem zusammenfassenden Strategiepapier enthält dieses Paket auch drei Legislativmaßnahmen zu Zeitnischen, Bodenabfertigung und Fluglärm. Ziel des Pakets ist es, sowohl die Kapazität als auch die Qualität europäischer Flughäfen zu verbessern. Nach Berechnungen der Europäischen Kommission wird sich der Flugverkehr bis zum Jahr 2030 beinahe verdoppeln. Im Jahr 2010 hatte sich das Fluggastaufkommen im Vergleich zu 1990 mit 800 Millionen Passagieren bereits verdreifacht. Damit entfällt ein Drittel des weltweiten Flugverkehrs auf die EU. Um den erneuten Anstieg bewältigen zu können, müssen die Kapazitäten insbesondere an den europäischen Drehkreuzen London Heathrow, Frankfurt am Main und Mailand Linate erhöht werden, da diese bereits jetzt überlastet sind. Bei dem prognostizierten Anstieg der Passagierzahlen werden bis zu 19 europäische Flughäfen, unter anderem Paris Charles de Gaulle, Warschau, Athen und Wien, an ihre Kapazitätsgrenzen stoßen. Bereits jetzt an der Kapazitätsgrenze operiert der Berliner Flughafen Tegel. Dies ist aber auch auf die Verschiebung der Eröffnung des neuen Hauptstadtflughafens Willy Brandt auf das Jahr 2013 zurückzuführen. Allerdings bleibt weiterhin unklar, ob der neue Flughafen in Schönefeld ausreichend Fassungsvermögen für den prognostizierten Anstieg der Fluggastzahlen haben wird. Weitaus relevanter für den europäischen Luftverkehr wird allerdings die Abstimmung über den Bau der dritten Startbahn am Flughafen Franz-Josef Strauß sein. Sollten sich die Münchener gegen einen weiteren Ausbau aussprechen, dürften auch hier die Grenzen der Kapazität in den kommenden Dekaden erreicht werden, sollten die Annahmen der Kommission bezüglich des Fluggastaufkommens bis 2030 zutreffen. Bereits jetzt ist der Flughafen in München der siebtgrößte innerhalb der Europäischen Union.

Ein in den letzten Jahren viel diskutiertes Thema im Bereich Sicherheit an Flughäfen war der Einsatz von Ganzkörperscannern. Ende des Jahres 2011 wurden dazu entsprechende gesetzliche Maßnahmen verabschiedet, die einen Einsatz an allen Flughäfen innerhalb der EU erlauben. Passagiere dürfen allerdings nicht zu deren Benutzung gezwungen werden. Ebenso dürfen die dabei entstehenden Daten nicht gespeichert sowie keine Röntgenstrahlen benutzt werden. Die Kommission folgte damit den Empfehlungen des Europäischen Parlaments und trug dadurch wesentlich zu einer Entschärfung der Debatte bei.

---

6 Ein ausführlicher Bericht zu intelligenten Verkehrssystemen in der EU ist im Publikationsshop der Europäischen Kommission zu finden: [http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en\\_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=MI3210588](http://bookshop.europa.eu/is-bin/INTERSHOP.enfinity/WFS/EU-Bookshop-Site/en_GB/-/EUR/ViewPublication-Start?PublicationKey=MI3210588).

7 Europäische Kommission: Flughafenpolitik in der Europäischen Union – Kapazität und Qualität zur Förderung des Wachstums, guter Verkehrsverbindungen und einer nachhaltigen Mobilität, KOM(2011) 823 endgültig.

Wesentlich kontroverser diskutiert wurde das neue Abkommen zwischen den USA und der EU über den Austausch von Fluggastdatensätzen. Das ursprüngliche Abkommen aus dem Jahr 2007 war nur vorläufig angewendet worden, da das Europäische Parlament aufgrund der Bedenken bezüglich des Datenschutzes eine Zustimmung verweigert hatte. Der überarbeitete Entwurf der Kommission weist zwar einige Verbesserungen auf, enthält aber nach Ansicht des europäischen Datenschutzbeauftragten Peter Hustinx weiterhin unverhältnismäßige Vorschriften. So werden Fluggesellschaften dazu verpflichtet, Daten zu allen Flügen zwischen der EU und den USA an das US Department of Homeland Security zu senden. Die Daten werden zudem 15 Jahre aufbewahrt und können zu weit mehr Zwecken als zur Bekämpfung von Terrorismus und schweren grenzüberschreitenden Verbrechen angewandt werden. Die Bedenken des Europäischen Parlaments zum Abkommen aus dem Jahr 2007 wurden damit auch im neuen Kommissionsentwurf nicht berücksichtigt, dennoch stimmte eine Mehrheit der Parlamentarier für das Fluggastabkommen, das nun die provisorische Abmachung ersetzt und für sieben Jahre gültig ist. Ein ähnliches Abkommen wurde bereits im Oktober 2011 mit Australien geschlossen, in der gleichen Angelegenheit verhandelt die EU momentan mit China.

Ebenfalls für Kontroversen in der europäischen Luftfahrt hat die Einbeziehung des Flugverkehrs in den EU-Emissionshandel (European Union Emission Trading System, EU ETS). Seit 1. Januar 2012 müssen alle Fluglinien, die innerhalb der EU starten und landen Zertifikate für den Ausstoß von Kohlenstoffdioxid kaufen. Dabei soll die gesamte Flugstrecke für die Berechnung des CO<sub>2</sub>-Ausstoßes zu Grunde liegen. Eine Klage von amerikanischen Fluggesellschaften vor dem Londoner High Court of Justice war nach einer Weiterverweisung an den Europäischen Gerichtshof (EuGH) von diesem abgewiesen worden.<sup>8</sup> Die Zwangsabgabe verstoße nach dem Urteil des EuGH nicht gegen die Souveränität von Drittstaaten, da Fluglinien, die den Luftraum der EU nur überfliegen, von der Abgabe ausgenommen sind. Als Grundlage für die Ausgabe der Zertifikate durch die Kommission liegen die Transportleistungen der Flugzeugbetreiber aus dem Jahr 2010 zugrunde. 85% der Emissionen sind dabei kostenlos, die restlichen 15% müssen von den Fluggesellschaften durch Zukäufe gedeckt werden. Im kommenden Jahr sinkt der Anteil der kostenlosen Zertifikate dann auf 82%. Während die amerikanischen Fluglinien in ihrer Klage argumentiert hatten, dass es sich dabei um eine nicht zulässige Gebühr auf Treibstoff handle, begründete das Gericht in Luxemburg seine Entscheidung damit, dass bei einem geringen Treibstoffverbrauch die Fluglinien sogar Gewinn durch den Verkauf überschüssiger Zertifikate erzielen könnten.

Während der Nutzen für die Umwelt durch den Emissionshandel zumindest von einem Großteil der Fluggesellschaften angezweifelt wird, werden die Pläne der Kommission zur Einführung der so genannten „funktionale Luftraumblöcke“ (FAB) allgemein begrüßt. Die FAB dienen dazu, den europäischen Luftraum gemäß der Verkehrsströme und nicht der Landesgrenzen festzusetzen, um somit Umwegflüge aufgrund unterschiedlicher Flugsicherungszuständigkeiten und militärischer Zonen zu minimieren. Bis Ende des Jahres 2012 sollen die ersten neun dieser Blöcke einsatzbereit sein. Allerdings zeigt ein Fortschrittsbericht<sup>9</sup> zum einheitlichen europäischen Luftraum (Single European Sky, SES) der Kommission noch deutliche Mängel in allen Bereichen (optimale Nutzung der technischen und

---

8 Rechtssache C-366/10.

9 European Commission: Single European Sky progress reports. Section 1: Report on implementation of the Single European Sky legislation — "Time to deliver", MEMO/11/831.

menschlichen Kapazitäten, optimale Nutzung des Luftraums, allgemeiner Mehrwert) auf. Lediglich der FAB Dänemark/Schweden erhält von der Kommission die Bewertung „gelb“ auf einer vierfarbigen Skala von „grün“ (keine Bedenken) über „gelb“ und „orange“ bis hin zu „rot“ (erhebliche Bedenken). Alle anderen Blöcke geben Anlass zu großen bzw. erheblichen Bedenken. Die größten Mängel weisen dabei die FAB SOUTHWEST (Spanien und Portugal) sowie FABEC (Belgien, Frankreich, Deutschland, Luxemburg, Niederlande und das nicht-EU Land Schweiz) auf.

### **Ausblick**

Um auch in Zeiten strenger Haushaltsdisziplin in den Mitgliedstaaten zukünftige Infrastrukturprojekte finanzieren zu können, stellte die Europäische Kommission zusammen mit Vertretern der EU-Länder und dem Europäischen Parlament so genannte Projektbonds vor. Diese nicht mit den Eurobonds zu verwechselnden Anleihen, sollen zum Teil durch den EU-Haushalt gedeckt werden und damit private Investoren für große, grenzüberschreitende Infrastrukturen wie Straßen oder Schienen gewinnen. Unter Vorbehalt der Zustimmung der Minister der EU-Länder sowie der Zustimmung des Europäischen Parlaments sollen in einer ersten Phase bis Ende 2013 bis zu 4,6 Milliarden Euro zur Finanzierung von bis zu zehn grenzüberschreitenden Projekten generiert werden. 230 Millionen Euro sollen dazu aus dem EU Budget als Garantien bereit gestellt werden.

Ab April 2013 sollen Fluglinien, die sich nicht am Emissionshandel für den europäischen Luftverkehr beteiligen, mit Strafzahlungen und dem Entzug von Start- und Landeerlaubnissen belegt werden. China hat bereits angekündigt, dass sich die chinesischen Fluggesellschaften nicht am EU ETS beteiligen werden. Ähnliche Aussagen werden von Fluglinien aus Indien, Russland, den USA und weiteren Ländern außerhalb der Europäischen Union gemacht. Die Europäische Kommission hofft zwar darauf, alle Fluggesellschaften, die an Flughäfen innerhalb der EU starten und landen zur Teilnahme am Emissionshandel bewegen zu können, momentan gilt dies allerdings als eher unwahrscheinlich. Es bleibt abzuwarten, ob die Kommission im Frühjahr 2013 dann auch bereit ist die angekündigten Sanktionen durchzusetzen.

Im Jahr 2013 läuft zudem das NAIADES Aktionsprogramm der Europäischen Kommission aus. Das 2006 aufgelegte Programm zur Förderung der Binnenschifffahrt in der EU soll auch 2014 fortgeführt werden. Dazu wurde bereits ein Arbeitspapier von der Kommission erarbeitet,<sup>10</sup> auf dessen Grundlage die legislativen Maßnahmen geschaffen werden sollen, um eine reibungslose Fortsetzung des Programms nach Ende 2013 gewährleisten zu können.

### **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.

Warnecke, Christiane/ Götz, Georg: Offener Marktzugang im europäischen Schienenpersonenverkehr: Erfahrungen aus der Wettbewerbsentwicklung, in: Regulierung netzgebundener Industrien, Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung 01/2012, DIW, Berlin.

---

10 Commission Staff Working Document: Towards „NAIADES II“ Promoting, greening and integrating inland waterway transport in the single EU transport area, SWD(2012) 168 final.