

Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur“

KOM(2006) 569 endg. — 2006/0182 (COD)

(2007/C 168/15)

Der Rat beschloss am 10. November 2006, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss gemäß Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c) des EG-Vertrags um Stellungnahme zu obenerwähnter Vorlage zu ersuchen.

Die mit den Vorarbeiten beauftragte Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft nahm ihre Stellungnahme am 22. März 2007 an. Berichterstatter war Herr SIMONS.

Der Ausschuss verabschiedete auf seiner 435. Plenartagung am 25./26. April 2007 (Sitzung vom 26. April) einstimmig folgende Stellungnahme:

1. Schlussfolgerungen

1.1 Der Ausschuss begrüßt die Initiative der Kommission, dem dritten Bereich des Verkehrssicherheitsmanagements, sprich dem Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur, konkret Gestalt zu geben. Neben auf die Fahrer ausgerichteten Maßnahmen und Maßnahmen für Verbesserungen in Bezug auf die Fahrzeuge soll durch die vorgeschlagene Richtlinie die Sicherheit in alle Phasen der Planung, des Entwurfs und des Betriebs der Straßen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) integriert werden. Für die Straßenverkehrssicherheitspolitik sind alle Aspekte gleich wichtig.

1.2 Zwar ist sich der Ausschuss darüber im Klaren, dass Maßnahmen im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur dort, wo die Infrastruktur gut ausgebaut ist, im Allgemeinen geringere Wirkungen zeitigen werden als Maßnahmen, die auf die Fahrer oder die Fahrzeuge abheben, doch ist er der Überzeugung, dass alle Mittel eingesetzt werden müssen, um die Verkehrssicherheit zu verbessern und die Zahl der Unfallopfer auch hier zu senken.

1.3 Die vorgeschlagenen Maßnahmen für den dritten Bereich des Verkehrssicherheitsmanagements sollten sich nach Auffassung des Ausschusses nicht auf das TEN-V beschränken, sondern auf alle bekanntermaßen unfallträchtige Außerortsstraßen in den Mitgliedstaaten ausgedehnt werden. Das Ziel ist immer eine größtmögliche Senkung der Unfallopferzahlen, und es ist festzustellen, dass vor allem bei der Infrastruktur, die nicht zum TEN-V zählt, „Gewinne“ (1 300 anstelle von 600 Verkehrstoten weniger) möglich wären; daher sollte von der Kommission erwartet werden können, dass dies sehr viel stärker berücksichtigt wird. Der Ausschuss hält Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c) des EG-Vertrags diesbezüglich für eine gute Rechtsgrundlage.

1.4 Daher fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf alle Außerortsstraßen zuzustimmen.

1.5 Die Kommission hat für die von ihr vorgeschlagenen Maßnahmen die Form einer Richtlinie gewählt. Der Ausschuss ist mit Blick auf die Wirksamkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen der Auffassung, dass eine Richtlinie nicht die gewünschte Wirkung erzielen wird, da den Mitgliedstaaten zu viel Freiheit gelassen wird, so dass eine einheitliche Umsetzung nicht stattfinden wird. Angesichts der Zielsetzung der Kommission Senkung der Zahl der Verkehrstoten um 50 % bis 2010 (im Vergleich zum Jahr 2000) muss die Kommission nach Ansicht des Aus-

schusses ein verbindlicheres Rechtsinstrument als eine Richtlinie wählen, deren Bestimmungen von allen betroffenen staatlichen und privaten Akteuren einzuhalten sind.

1.6 Die Tatsache, dass bei der in Ziffer 1.3 genannten Rechtsgrundlage das Subsidiaritätsprinzip geachtet werden muss, ist kein Hindernis. Im Gegenteil: Die in diesem Fall so unverzichtbar notwendige Sicherstellung einer einheitlichen Umsetzung erfordert gerade ein europäisches Vorgehen.

1.7 Der Ausschuss möchte noch darauf hinweisen, wie wichtig die Untersuchung der Ursachen von Verkehrsunfällen ist. Gerade anhand solcher Untersuchungen kann ermittelt werden, inwieweit die Dimensionierung der Straßenverkehrsinfrastruktur Unfallursache ist, und auf der Grundlage dieser Untersuchungen können auch wirksame Maßnahmen ergriffen werden.

2. Einleitung

2.1 Bis in die 90er Jahre des vergangenen Jahrhunderts wurden Verkehrsunfälle als ein mit der Mobilität unseres wirtschaftlichen und sozialen Lebens untrennbar verbundenes Phänomen betrachtet.

2.2 Auch die Rolle der Europäischen Gemeinschaft war begrenzt: Sie konnte aufgrund fehlender eindeutiger Zuständigkeiten nur wenig tun. Tätig werden konnte sie durch die Annahme von Richtlinien, insbesondere im Bereich technischer Standards, um die Sicherheitsfunktionen von Kraftfahrzeugen zu verbessern (Gurtpflicht, Geschwindigkeitsbegrenzer für LKW usw.).

2.3 Seit Anfang des 21. Jahrhunderts ist ein Umdenken in diesem Bereich festzustellen. Untersuchungen haben gezeigt, dass die Verkehrssicherheit den Unionsbürgern eines der wichtigsten Anliegen ist. In erster Linie ist hier an den Straßenverkehr zu denken, der die meisten Menschenleben fordert.

2.4 Im Jahr 2000 kamen in der damals 15 Mitgliedstaaten zählenden Europäischen Union über 40 000 Menschen bei Verkehrsunfällen ums Leben, mehr als 1,7 Millionen erlitten Verletzungen. Die direkt messbaren Kosten von Verkehrsunfällen belaufen sich auf 45 Mrd. EUR, während die indirekten Kosten, einschließlich physischer und psychischer Schäden bei den Opfern und ihren Angehörigen, pro Jahr eine Höhe von 160 Mrd. EUR erreichen.

2.5 Auch die Europäische Gemeinschaft ist seit dem Vertrag von Maastricht rechtlich besser ausgerüstet, um Maßnahmen im Bereich der Verkehrssicherheit zu erlassen, auch wenn eine wirkliche Gemeinschaftspolitik in diesem Bereich noch immer durch das Subsidiaritätsprinzip behindert wird.

2.6 Im Weißbuch aus dem Jahr 2001 über die europäische Verkehrspolitik bis 2010: „Weichenstellungen für die Zukunft“ sowie in der Mitteilung vom Juni 2003 über das europäische Aktionsprogramm für Straßenverkehrssicherheit wird auf Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit ausführlich eingegangen. Neben Maßnahmen für Fahrer und Maßnahmen für Fahrzeuge bilden Maßnahmen in Bezug auf die physische Infrastruktur einen dritten wichtigen Baustein.

2.7 Zur Verbesserung der Sicherheit der Straßenverkehrsinfrastruktur wurden bisher keine Initiativen auf europäischer Ebene ergriffen. Zwar war eine Verbesserung der Sicherheit auf denjenigen Straßen zu beobachten, die mit Informations- und Kommunikationstechnologie (IKT) gestützten Verkehrsbeeinflussungsanlagen ausgerüstet sind, doch sind noch längst nicht alle Straßen mit IKT-Systemen ausgestattet.

2.8 Bei der Verbesserung der Sicherheit der physischen Infrastruktur bleibt also noch viel zu tun. Die Regierungen der Mitgliedstaaten neigen jedoch dazu, weniger Finanzmittel für die Straßeninfrastruktur bereitzustellen, wohingegen die Verkehrsteilnehmer gerade der Qualität und Sicherheit der Straßen immer größere Bedeutung beimessen.

2.9 Daher möchte die Kommission mit der vorgeschlagenen Richtlinie die Sicherheit in alle Phasen der Planung, des Entwurfs und des Betriebs der Straßen des transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-V) integrieren. Sie plant, neben einer Abschätzung der wirtschaftlichen und ökologischen Folgen auch eine Bewertung des Sicherheitseffekts einzuführen.

3. Allgemeine Bemerkungen

3.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass sich die Kommission mit der Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010 (im Vergleich zum Jahr 2000) ein recht ehrgeiziges Ziel gesteckt hat. Dies brachte er auch in seiner Stellungnahme zu der Mitteilung der Kommission „Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit — Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union (von 40 000 im Jahr 2000 auf 25 000 im Jahr 2010) bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe“ vom 10. Dezember 2003 zum Ausdruck.

3.2 Dass es sich hierbei um eine ehrgeizige Aufgabe handelt, wird auch dadurch belegt, dass 2005 noch immer 41 500 Unfallopfer im europäischen Straßenverkehr zu beklagen waren. Und dies trotz der Tatsache, dass inzwischen zahlreiche Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit auf EU-Ebene ergriffen worden waren, sowohl hinsichtlich der Fahrer als auch der Fahrzeuge. Da der Ausschuss der Ansicht ist, dass jeder Verkehrstote ein Unfallopfer zu viel ist, erwartet er von der Kommission ein sehr viel entschlosseneres Vorgehen, um das angestrebte Ziel zu erreichen. Z.B. die Lancierung einer EU-weiten Kampagne durch die Kommission, um die Verkehrssicherheit zu fördern sowie Empfehlungen an die Mitgliedstaaten, striktere Maßnahmen zur Senkung der Zahl der Unfallopfer zu ergreifen.

3.3 Nach Auffassung des Ausschusses sind zumal auf die Fahrer und die Fahrzeuge ausgerichtete Maßnahmen der Gemeinschaft zur Verbesserung der Verkehrssicherheit am wirk-

samsten. Die seiner Meinung nach weniger wirksamen Maßnahmen im Bereich der Verbesserung der Straßenverkehrsinfrastruktur, dem dritten Bereich des Verkehrssicherheitsmanagements, werden je nach der Lage in dem jeweiligen Mitgliedstaat für die Senkung der Verkehrstotenanzahl wenig bringen. Der Ausschuss ist dennoch der Ansicht, dass alle Mittel und Wege genutzt werden müssen, um die Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr zu senken. Beispielsweise durch die Einführung von Standards für die Dimensionierung der Straßeninfrastruktur sowie für die Beschilderung in den EU-Mitgliedstaaten.

3.4 Das Bild, das der Ausschuss von den Folgen der vorgeschlagenen Richtlinie hat, wird durch die Folgenabschätzung des Forschungsnetzes ROSEBUD aus dem Jahr 2003 bestätigt. Hier wird davon ausgegangen, dass durch die Anwendung der Richtlinie zur Sicherheit der Straßeninfrastruktur auf die Straßen des TEN-V jährlich mehr als 600 tödliche Verkehrsunfälle und ca. 7 000 Verkehrsunfälle mit Verletzten vermieden werden könnten. Würde der Anwendungsbereich der Richtlinie auch auf alle Außerortsstraßen ausgedehnt, würde die Zahl der Unfallopfer jährlich um ca. 1 300 abnehmen, womit umgerechnet ca. 5 Mrd. EUR eingespart werden könnten.

3.5 Der Ausschuss hält Artikel 71 Absatz 1 Buchstabe c) des EG-Vertrags diesbezüglich für eine gute Rechtsgrundlage. Daher fordert der Ausschuss die Mitgliedstaaten auf, der Ausdehnung des Anwendungsbereichs auf alle Außerortsstraßen zuzustimmen.

3.6 Der Richtlinienentwurf enthält ein Mindestmaß an Vorschriften, das nach Ansicht der Kommission notwendig ist, um die Sicherheit zu verbessern und die bewährten Verfahren zu verbreiten. In diesem Zusammenhang nennt die Kommission die folgenden vier Verfahren eines umfassenden Konzepts für das Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur: Bewertung des Sicherheitseffekts, Sicherheitsaudits, Ermittlung von Unfallschwerpunkten und Sicherheitsüberprüfungen im Rahmen der Straßenwartung. Der Ausschuss hegt ernste Zweifel, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen in Form einer Richtlinie wirksam sein werden, da eine einheitliche Umsetzung der oben genannten vier Verfahren in allen Mitgliedstaaten der EU nicht stattfinden wird.

3.7 Die Kommission hält eine Richtlinie für die richtige Form, weil so die Sicherheit verbessert, der Verwaltungsaufwand eingeschränkt und den einzelnen Mitgliedstaaten ihre hergebrachte Praxis, ihre Werte und Normen gelassen würden. Der Ausschuss bezweifelt dies unter Verweis auf die in den Ziffern 3.4 und 3.5 angeführten Gründe.

3.8 Eine Richtlinie wird nicht die gewünschte Wirkung erzielen, da den Mitgliedstaaten zu viel Freiheit gelassen wird, so dass eine einheitliche Umsetzung nicht stattfinden wird. Angesichts der Zielsetzung der Kommission Senkung der Zahl der Verkehrstoten um 50 % bis 2010 (im Vergleich zum Jahr 2000) muss die Kommission nach Ansicht des Ausschusses ein verbindlicheres Rechtsinstrument als eine Richtlinie wählen, deren Bestimmungen von allen betroffenen staatlichen und privaten Akteuren einzuhalten sind.

3.9 Der Kommission zufolge werden die in dem Richtlinienentwurf enthaltenen Vorschläge nur geringe zusätzliche Kosten verursachen, die bereits innerhalb kurzer Zeit durch Kosteneinsparungen infolge sinkender Unfallzahlen wieder wettgemacht werden. Der Ausschuss fragt sich, worauf die Kommission diese Annahme stützt.

4. Besondere Bemerkungen

4.1 Der Ausschuss ist der Ansicht, dass sich Maßnahmen für den dritten Bereich des Verkehrssicherheitsmanagements, die Straßenverkehrsinfrastruktur, ebenso wie für die ersten beiden Bereiche — die Fahrzeuge und die Fahrer — nicht nur auf die Straßen des TEN-V beschränken sollten, sondern auf alle Außerortsstraßen ausgeweitet werden sollten, auf denen nachweislich viele Unfälle passieren.

4.2 Dies ist auch eines der Ergebnisse der öffentlichen Anhörung im Internet vom 12. April bis 19. Mai 2006. In einem erheblichen Teil der Stellungnahmen wird vorgeschlagen, den Geltungsbereich der Richtlinie auf Straßen auszuweiten, die nicht Teil des transeuropäischen Straßennetzes sind, weil gerade auf diesen Straßen die meisten tödlichen Verkehrsunfälle vermieden werden können.

4.3 In der vorgeschlagenen Richtlinie werden Verfahren für die Bewertung des Sicherheitseffekts baulicher Maßnahmen, für Sicherheitsaudits und Sicherheitsüberprüfungen im Rahmen der Straßenwartung festgelegt. Von jedem Mitgliedstaat wird mit Hilfe der in den Anhängen aufgenommenen Spezifizierungen der genannten Bereiche erwartet, dass die geforderten Informationen auf vergleichbare Weise erbracht werden. Nach Auffassung des Ausschusses wird den Mitgliedstaaten durch das Instrument einer Richtlinie ein zu großer Spielraum gelassen, als dass ein guter Vergleich der Effizienz der Richtlinie möglich wäre.

4.4 Bei der Bewertung des Sicherheitseffekts werden z.B. in Anhang I zu der Richtlinie verschiedene Bestandteile und Aspekte genannt, die von den Mitgliedstaaten bei der Bewertung zu berücksichtigen sind. Diese Auflistung lässt den Mitgliedstaaten bei der Bewertung ein so großes Maß an Freiheit, dass sehr zu bezweifeln steht, dass hier vergleichbare Angaben entstehen werden.

4.5 Gleiches gilt für die in Anhang II zu der Richtlinie aufgenommenen Kriterien für Sicherheitsaudits von Straßen. Auch hier verfügen die Mitgliedstaaten über einen großen Auslegungsspielraum.

4.6 In Bezug auf die Sicherheitsüberprüfungen kommt zu den oben genannten Kritikpunkten noch hinzu, dass Anhang III

zu der Richtlinie vorgibt, dass der Bericht der Sicherheitsinspektoren die „Analyse der Unfallberichte“ enthalten muss. Nach Auffassung des Ausschusses ist die Analyse der Unfallberichte weniger wichtig als vielmehr die Untersuchung der Unfallursache. Leider findet sich dies weder in Artikel 7 des Richtlinienvorschlags noch in Anhang IV, in dem näher auf die Angaben in Unfallberichten eingegangen wird.

4.7 Wie der Ausschuss bereits in seiner Stellungnahme vom 10. Dezember 2003 zu der Mitteilung der Kommission „Europäisches Aktionsprogramm für die Straßenverkehrssicherheit — Halbierung der Zahl der Unfallopfer im Straßenverkehr in der Europäischen Union bis 2010: eine gemeinsame Aufgabe“ bemerkt hat, würde eine Analyse der Unfallschwerpunkte in Verbindung mit einer Analyse der Unfallursachen je Unfallschwerpunkt viele Informationen liefern. Ferner wies der Ausschuss in dieser Stellungnahme auch auf die gute Arbeit von „EuroRAP“ hin. EuroRAP gibt eine Karte mit Straßen verschiedener Länder heraus, aus der das Unfallrisiko einzelner Strecken hervorgeht. Die Grundlage für diese Karte bildet die Unfalldichte auf diesen Strecken.

4.8 Der Ausschuss empfiehlt der Kommission, in ihren Vorschlag aufzunehmen, dass die Mitgliedstaaten mehr Park- und Rastplätze für alle Verkehrsteilnehmer (auch für Menschen mit Behinderungen) entlang der Hauptinfrastruktur anlegen müssen. Hier wird eine Sicherung der Parkplätze gewünscht, da ungesicherte Parkplätze dazu führen, dass die Fahrer weiterfahren — was u.a. das Risiko birgt, dass die Fahrt- und Ruhezeitenregelung überschritten wird, was wiederum die Verkehrssicherheit beeinträchtigt.

4.9 Der Ausschuss möchte darauf hinweisen, dass die Straßenbeleuchtung als Aspekt ein Schattendasein führt. Im Sinne einer verbesserten Verkehrssicherheit ist zu empfehlen, dass die Mitgliedstaaten ihre Maßnahmen in diesem Bereich aufeinander abstimmen.

4.10 Schließlich möchte der Ausschuss die Kommission darauf aufmerksam machen, dass eine visuelle Darstellung von Unfallschwerpunkten durch die Mitgliedstaaten im Zusammenhang mit der Sensibilisierung der Verkehrsteilnehmer von Bedeutung ist.

Brüssel, den 26. April 2007.

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Dimitris DIMITRIADIS