Stellungnahme des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses zu dem „Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2008/96/EG über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur“

(COM(2018) 274 final — 2018/0129 (COD))

(2019/C 62/40)

Berichterstatter: **Brian CURTIS**

Befassung	Europäisches Parlament, 31.5.2018
	Rat der Europäischen Union, 8.6.2018
Rechtsgrundlage	Artikel 91 Absatz 1 Buchstabe c des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union
Zuständige Fachgruppe	Fachgruppe Verkehr, Energie, Infrastrukturen, Informationsgesellschaft
Annahme in der Fachgruppe	4.10.2018
Verabschiedung auf der Plenartagung	17.10.2018
Plenartagung Nr.	538
Ergebnis der Abstimmung (Ja-Stimmen/Nein-Stimmen/Enthaltungen)	204/2/6

1. **Schlussfolgerungen und Empfehlungen**

1.1. Der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss (EWSA) begrüßt den Vorschlag zur Änderung der Richtlinie 2008/96/EG über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur (Sicherheitsmanagement-Richtlinie). Der Ausschuss ist insbesondere der Auffassung, dass die von der Kommission vorgeschlagenen Maßnahmen die Versäumnisse der aktuellen Richtlinie (Harmonisierung, Informationsaustausch und begrenzter Anwendungsbereich) beheben und eine zentrale Rolle bei der Umsetzung des Strategischen Aktionsplans zur Straßenverkehrssicherheit spielen sollten.

1.2. Der Ausschuss unterstützt die Initiative „Vision Zero“, mit der durch Anwendung des von der Weltgesundheitsorganisation empfohlenen „Safe-System“-Ansatzes schwere und tödliche Unfälle im Straßenverkehr bis 2050 auf nahezu Null gesenkt werden sollen. Die Umsetzung dieser Strategie erfordert die Einbeziehung aller Sektoren und aller Straßenverkehrsteilnehmer im Rahmen einer verstärkten Steuerungsstruktur. Wichtig ist, dass die Indikatoren eindeutig und überprüfbar sind. In allen Stadien der Gestaltung, Implementierung, Überwachung und Evaluierung der Strategie sollten zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv eingebunden werden.

1.3. Der Ausschuss ist der Auffassung, dass ein systematisches und proaktives Risikoabbildungsverfahren im gesamten TEN-V-Netz und auf allen Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen ein grundlegender Schritt bei der Planung neuer Infrastrukturmaßnahmen ist. Aufgrund des unterschiedlichen Umsetzungsstandes der aktuellen Sicherheitsmanagement-Richtlinie ist es jedoch wichtig, für alle Mitgliedstaaten realistische Zielvorgaben und Fristen festzulegen und die strukturschwächsten Regionen, einschließlich der sechs Länder des westlichen Balkans, finanziell zu unterstützen. Darüber hinaus ist der Ausschuss der Auffassung, dass der Anwendungsbereich der Sicherheitsmanagement-Richtlinie auf alle ländlichen und städtischen Hauptverkehrsstraßen ausgeweitet werden sollte, um bis 2030 eine drastische Minderung der tödlichen und schweren Unfälle zu erwirken.

1.4. Der EWSA betrachtet Erfolge im Bereich der Straßenverkehrssicherheitsbilanz als strategisches Ziel; um für langfristige Kontinuität zu sorgen, damit die EU ihre ehrgeizigen selbstgesteckten Ziele erreichen kann, ist jedoch im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen 2021-2027 ein höheres Budget erforderlich. Insbesondere weist der Ausschuss darauf hin, dass die EU-Strategie hauptsächlich auf die Finanzierung des Infrastruktur-Neubaus ausgerichtet ist, dass aber adäquate Mittel auch für die Instandhaltung und den Ausbau bestehender Straßen bereitzustellen sind. Darüber hinaus ist der EWSA der Ansicht, dass ein besser ausgestatteter Verkehrshaushalt eine zusätzliche positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung in Europa entfalten wird.

1.5. Der Ausschuss unterstützt den Vorschlag über neue Mindeststandards für Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen, um kooperative, vernetzte und automatisierte Mobilitätsysteme (C-ITS) zu entwickeln. Im Sinne einer möglichst großen Wirkung dieser Strategie empfiehlt der EWSA die Ausweitung dieses Ansatzes auf alle vorhandenen Verkehrsmittel (Intermodalität). Des Weiteren ist der EWSA der Ansicht, dass der Ausgangspunkt einer jeden Strategie der Straßenverkehrssicherheit eine gute Bildung und Ausbildung privater und berufsmäßiger Fahrer sein muss, denn menschliches Versagen ist nach wie vor die Hauptursache von Unfällen.

1.6. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, verletzungsgefährdete Straßenverkehrsteilnehmer in allen Verfahren für das Sicherheitsmanagement von Straßen systematisch mitzuberücksichtigen. Insbesondere empfiehlt der Ausschuss, dies parallel zu anderen spezifischen Sicherheitsvorkehrungen für Fahrzeuge zu entwickeln, damit die einzelnen Bereiche nahtlos ineinandergreifen.

2. **Einleitung**

2.1. In den vergangenen Jahrzehnten hat sich die Verkehrssicherheit in der EU stark gebessert. Zwischen 2001 und 2010 sank die Zahl der Verkehrstoten in der EU um 43 % und zwischen 2010 und 2016 um weitere 19 %. Dennoch ist die Zahl der Verkehrstoten weiterhin hoch (2016 starben in der EU 25 620 Menschen im Straßenverkehr ([1])), und die Statistiken zeigen eine fortschreitende Stagnation im EU-Prozess für sichere Mobilität auf.

2.2. Aus diesem Grund wurde die Europäische Kommission in der Erklärung von Valletta dazu ermutigt, eine neue Initiative zur Anpassung der **Richtlinie 2008/96/EC über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur** an die Veränderungen im Mobilitätsbereich vorzulegen, die sich aus aktuellen gesellschaftlichen Trends und technischen Entwicklungen ergeben. Diese Initiative mit Schwerpunkt auf der Verkehrssicherheit spielt eine wesentliche Rolle im **Strategischen Aktionsplan zur Straßenverkehrssicherheit** ([2]), der im Mai 2018 im Rahmen des **dritten Mobilitätspakets** ([3]) veröffentlicht wurde.

3. **Wesentlicher Inhalt des Vorschlags**

3.1. Trotz der Fortschritte der vergangenen Jahre bleibt die Zahl der schweren oder tödlichen Unfälle im Straßenverkehr weiter zu hoch. Da 90 % der Unfälle auf menschliches Versagen zurückzuführen sind, ist die Kommission der Auffassung, dass die Zahl der Unfälle und die Auswirkungen auf Fahrer, Mitfahrer und verletzungsgefährdete Verkehrsteilnehmer (z. B. Radfahrer) durch Automatisierung, Konnektivität und neue Gestaltungsvorgaben für Straßen und Fahrzeuge gemindert werden könnten.

3.2. Insbesondere hat die Kommission das Ziel „**Vision Zero**“ aufgestellt, wonach schwere und tödliche Straßenverkehrsunfälle bis 2050 auf nahezu Null gebracht werden sollen. Auch umfasst der Vorschlag *ein Zwischenziel*, die Zahl der Verkehrstoten und Schwerverletzten bis 2030 um 50 % zu senken.

3.3. Um diese Ziele zu erreichen, beabsichtigt die EU, neue technische und Regulierungsinstrumente auf der Grundlage des Konzepts „**Safe System**“ der Weltgesundheitsorganisation ([4]) einzusetzen. Dieser Ansatz basiert auf der Annahme, dass sich Unfälle zwar nicht gänzlich vermeiden lassen, die Zahl der Todesopfer und Schwerverletzten sich jedoch mit entsprechenden Maßnahmen senken lässt.

3.4. Die aktuelle Sicherheitsmanagement-Richtlinie wurde 2008 verabschiedet, um dafür zu sorgen, dass die Straßenverkehrssicherheit in allen Planungs-, Bau- und Betriebsphasen der Straßeninfrastruktur an vorderster Stelle steht. Jedoch bestehen auf nationaler Ebene erhebliche Unterschiede im Umsetzungsstand der Richtlinie. Diese Unterschiede gehen häufig mit einer höheren Zahl an tödlichen und schweren Unfällen einher ([5]). Aus diesem Grund ist es essenziell, die Sicherheitsvorschriften anzugleichen und das Sicherheitsniveau der Straßeninfrastruktur zu verbessern. Im Zeitraum 2018-2020 sollten die Mitgliedstaaten eine gezielte finanzielle Unterstützung durch die Fazilität „Connecting Europe“ (200 Mio. EUR) erhalten.

3.5. Mit der überarbeiteten Richtlinie sollen die vorgenannten Ziele durch folgende Maßnahmen erreicht werden:

— Verpflichtung zur Transparenz und zur Weiterverfolgung der Verfahren für das Sicherheitsmanagement der Infrastruktur;

— eine netzweite Straßenbewertung und ein systematisches und proaktives Risikoabbildungsverfahren zur Bewertung der „eingebauten“ oder inhärenten Sicherheit auf Straßen in der gesamten EU;

— Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) hinaus auf Autobahnen und Fernstraßen außerhalb des Netzes sowie alle Straßen außerhalb von Stadtgebieten, deren Bau ganz oder teilweise mit EU-Mitteln finanziert wird (das TEN-V-Netz zeichnet sich durch erhebliche Verkehrsmengen aus, tödliche Unfälle kommen jedoch dank der hohen Sicherheitsstandards nicht besonders häufig vor (8 %). 39 % aller tödlichen Verkehrsunfälle in der EU ereignen sich auf deren primärem Straßennetz. Mit koordinierten EU-Maßnahmen zum primären Straßennetz (einschließlich der Straßen außerhalb des TEN-V) sollen die Ziele der „Vision Null“ erreicht werden);

([1]) EU-Datenbank über Straßenverkehrsunfälle, 2016.
([2]) COM(2018) 293 final, Anhang 1.
([3]) COM(2018) 293 final.
([4]) Weltgesundheitsorganisation, „Save LIVES — A road safety technical package“, 2017.
([5]) Care — EU-Datenbank über Straßenverkehrsunfälle.

— Festlegung von Mindeststandards für Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen, um die Einführung kooperativer, vernetzter und automatisierter Mobilitätssysteme zu erleichtern;

— Verpflichtung, in allen Verfahren für das Sicherheitsmanagement von Straßen schwächere Verkehrsteilnehmer systematisch zu berücksichtigen.

4. **Allgemeine Bemerkungen**

4.1. Der EWSA begrüßt den Vorschlag der Kommission zur Änderung der Richtlinie 2008/96/EG über ein Sicherheitsmanagement für die Straßenverkehrsinfrastruktur. Insbesondere stimmt er der Erklärung von Valletta zu und ist der Ansicht, dass eine bessere Straßenverkehrssicherheitsbilanz einen optimierten europäischen Ansatz erfordert.

4.2. Das dritte Mobilitätspaket besteht aus einer Reihe zusammengehörender Legislativinitiativen. Der Ausschuss hat beschlossen, sich mit jedem Legislativvorschlag in einer separaten Stellungnahme auseinanderzusetzen. Die vorliegende Stellungnahme ist deshalb nicht nur im Zusammenhang mit den früheren Stellungnahmen des EWSA zu lesen und zu verstehen, sondern auch mit den in Anlehnung daran verfassten Stellungnahmen, in denen spezielle Aspekte des dritten Mobilitätspakets geprüft werden ([6]).

4.3. Der Ausschuss befürwortet, die Verwirklichung der „Vision Null" mit Hilfe des „Safe-System"-Ansatzes. Dies erfordert die Einbeziehung aller Sektoren und aller Straßenverkehrsteilnehmer im Rahmen einer verstärkten Steuerungsstruktur. Die für die Verwirklichung der Ziele festgelegten Indikatoren müssen eindeutig und überprüfbar sein. In allen Stadien der Gestaltung, Implementierung, Überwachung und Evaluierung der Strategie sollten zivilgesellschaftliche Organisationen aktiv eingebunden werden.

4.4. Der EWSA begrüßt die Entscheidung, 200 Mio. EUR (im Zeitraum 2018-2020) für die Straßenverkehrssicherheit bereitzustellen. Um für langfristige Kontinuität zu sorgen, damit die EU ihre selbstgesteckten ehrgeizigen Ziele erreichen kann ([7]), hält der EWSA jedoch im nächsten mehrjährigen Finanzrahmen (MFR) 2021-2027 ein höheres Budget für erforderlich. (Die Europäische Kommission veranschlagt den Investitionsbedarf zur Vollendung des TEN-V-Kernnetzes im Zeitraum von 2021 bis 2030 auf etwa 500 Mrd. EUR und zur Fertigstellung des TEN-V-Gesamtnetzes auf etwa 1,5 Billionen EUR.)

4.5. Der EWSA ist der Ansicht, dass ein besser ausgestatteter Verkehrshaushalt eine zusätzliche positive Wirkung auf Wachstum und Beschäftigung in Europa entfalten wird. Die investierten Mittel werden eine starke Hebelwirkung erzielen und bis 2030 zur Schaffung von 13 Mio. Arbeitsplätzen beitragen und für zusätzliche Einnahmen bis zu 4 500 Mrd. EUR sorgen (1,8 % des gesamteuropäischen BIP). Das bedeutet, dass mit jeder Milliarde EUR, die in das TEN-V-Netz investiert wird, bis zu 20 000 Arbeitsplätze geschaffen werden ([8]).

4.6. Der Ausschuss ist der Ansicht, dass die Initiative für ein systematisches und proaktives Risikoabbildungsverfahren im gesamten europäischen TEN-V-Netz, auf allen (nicht zum TEN-V-Netz zählenden) Autobahnen und Hauptverkehrsstraßen ein wesentlicher Schritt ist, um die Größe und die Art der für das europäische Straßennetz erforderlichen Infrastrukturmaßnahmen planen zu können. Aufgrund des unterschiedlichen Umsetzungsstandes der aktuellen Sicherheitsmanagement-Richtlinie ist es jedoch wichtig, für alle Mitgliedstaaten realistische Zielvorgaben und Fristen festzulegen und die strukturschwächsten Regionen und Länder finanziell angemessen zu unterstützen ([9]).

4.7. Der Ausschuss weist darauf hin, dass die EU-Strategie hauptsächlich auf die Finanzierung des Infrastruktur-Neubaus ausgerichtet ist. Doch auch für die Instandhaltung und den Ausbau bestehender Straßen sind adäquate Mittel bereitzustellen, denn diese Faktoren sind für ein hohes Maß an Straßenverkehrssicherheit genauso wichtig.

([6]) TEN/666, Nachhaltige Mobilität für Europa, Barbucci, 2018 (siehe Seite 254 dieses Amtsblatts); TEN/668, Single-Window-Umfeld für den europäischen Seeverkehr + Elektronische Frachtbeförderungsinformationen, Back, 2018 (siehe Seite 265 dieses Amtsblatts); TEN/669, Umsetzung von TEN-V-Vorhaben, Dumitru Fornea, 2018 (siehe Seite 269 dieses Amtsblatts); TEN/675, Fahrzeuggewichte und -abmessungen, Back, 2018 (siehe Seite 286 dieses Amtsblatts); TEN/672, Fazilität „Connecting Europe" (CEF), Plosceanu und Watson, 2018 (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 191); TEN/673, Vernetzte und automatisierte Mobilität, Samm, 2018 (siehe Seite 274 dieses Amtsblatts); TEN/674, Kennzeichnung von Reifen, 2018 (siehe Seite 280 dieses Amtsblatts); TEN/667 (siehe Seite 261 dieses Amtsblatts); INT/863, Sicherheit von Fahrzeugen/Schutz von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, Hencks, 2018 (ABl. C 440 vom 6.12.2018, S. 90).

([7]) COM(2018) 277.

([8]) TEN/672, Fazilität „Connecting Europe" (CEF), Plosceanu und Watson, 2018 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht).

([9]) TEN/669, Umsetzung von TEN-V-Vorhaben, Dumitru Fornea, 2018 (siehe S. XX in diesem Amtsblatt).

4.8. Neue Mindeststandards für Fahrbahnmarkierungen und Verkehrszeichen sind essenziell für die Entwicklung kooperativer, vernetzter und automatisierter Mobilitätssysteme (C-ITS). Der Ausschuss hält es für wesentlich, Fahrzeuge und Straßeninfrastruktur so auszustatten, dass ein ständiger Informationsaustausch möglich ist, damit sie für das „gemischte Verkehrssystem" bereit sind, bei dem in Fahrzeugen unterschiedliche Technologien für fahrergesteuertes, assistiertes und automatisiertes Fahren genutzt werden ([10]). Zur Vervollständigung der Strategie für sichere Mobilität ist es wichtig, diesen Ansatz auf alle vorhandenen Verkehrsmittel auszuweiten (Intermodalität), mit direkter mindernder und sicherheitssteigernder Wirkung auf die Verkehrsmenge ([11]).

4.9. Der EWSA ist davon überzeugt, dass neue Technologien unter Berücksichtigung ihrer Grenzen und mit der bei ihrer Verwendung gebotenen Vorsicht einen spürbaren Beitrag zu höheren Sicherheitsstandards im Straßenverkehr leisten können. Des Weiteren ist der EWSA der Ansicht, dass der Ausgangspunkt einer jeden Strategie der Straßenverkehrssicherheit eine gute Bildung und Ausbildung privater und berufsmäßiger Fahrer sein muss, denn menschliches Versagen ist nach wie vor eine der Hauptursachen von Unfällen.

4.10. Der EWSA unterstützt den Vorschlag, schwächere Straßenverkehrsteilnehmer in allen Verfahren für das Sicherheitsmanagement von Straßen systematisch mitzuberücksichtigen. Dieser Ansatz entspricht aktuellen Trends und Gewohnheiten der EU-Bürgerinnen und -Bürger (z. B. Anstieg der Zahl der Radfahrer). Der Ausschuss empfiehlt, die Entwicklung parallel zu der weiterer spezifischer Sicherheitsvorschriften für Fahrzeuge zu fördern (z. B. moderne Notbremssysteme, Spurhalteassistenten und veränderte Konstruktion der Fahrerkabine von Schwerlastfahrzeugen, um die Sichtbarkeit von Radfahrern und Fußgängern zu erhöhen, sowie Sensoren zu deren Erkennung), damit die einzelnen Bereiche nahtlos ineinandergreifen ([12]).

5. **Besondere Bemerkungen**

5.1. Der EWSA hält es für wichtig, dass die physische und die digitale Infrastruktur parallel entwickelt werden. Ebenso ist schnellstmöglich eine lückenlose 5G-Abdeckung auf allen Autobahnen und Primärstraßen in Europa erforderlich, um eine wirksame Vernetzung zwischen Straßen und Fahrzeugen ebenso wie zwischen Fahrzeugen untereinander zu ermöglichen ([13]). Auch hier empfiehlt der EWSA eine angemessene und langfristige finanzielle Förderung im Rahmen des MFR 2021-2027.

5.2. Der Ausschuss vertritt den Standpunkt, dass der Geltungsbereich der Sicherheitsmanagement-Richtlinie gemäß der Empfehlung des Europäischen Rates für Verkehrssicherheit ([14]) auf alle ländlichen und städtischen Hauptverkehrsstraßen ausgeweitet werden sollte. Dieser erweiterte Ansatz ist notwendig, um bis 2030 eine effektive drastische Senkung der tödlichen und schweren Unfälle herbeizuführen. Dieser Vorschlag basiert darauf, dass der Vorschlag der Kommission sich auf die Hälfte der Verkehrsunfälle in der EU auswirkt und Unfälle mit Schwerverletzten sich zum allergrößten Teil auf Innerortsstraßen ereignen.

5.3. 2015 lancierte die EU ein neues Projekt zur Ausweitung der TEN-V-Strategie auf den westlichen Balkan ([15]). Diese Initiative, die vom Investitionsrahmen für den westlichen Balkan (WBIF) und der Fazilität „Connecting Europe" gefördert wird, sollte sich in erheblichem Maß auf den EU-Erweiterungsprozess auswirken. Der EWSA empfiehlt, die Implementierung des Strategischen Aktionsplans zur Straßenverkehrssicherheit in den Rahmen dieses ehrgeizigen Infrastrukturprojekts aufzunehmen. Diese Maßnahme sollte im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission zur Ausweitung des Geltungsbereichs der Sicherheitsmanagement-Richtlinie auf die mit EU-Mitteln finanzierte außerstädtische Straßeninfrastruktur stehen. Insbesondere sollte sie den sechs Ländern des westlichen Balkans den EU-Beitritt ohne einen Rückstand bei Sicherheit und Infrastruktur ermöglichen.

Brüssel, den 17. Oktober 2018

Der Präsident
des Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschusses
Luca JAHIER

([10]) TEN/673, Vernetzte und automatisierte Mobilität, Samm, 2018.
([11]) TEN/666, Nachhaltige Mobilität für Europa, Barbucci, 2018.
([12]) INT/863, Sicherheit von Fahrzeugen/Schutz von ungeschützten Verkehrsteilnehmern, Hencks, 2018.
([13]) TEN/673, Vernetzte und automatisierte Mobilität, Samm, 2018.
([14]) COM(2018) 274, S. 7.
([15]) http://europa.eu/rapid/press-release_STATEMENT-15-4826_de.htm.