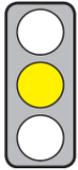


KERNPUNKTE

Ziel der Richtlinie: Die Kommission will die Einführung intelligenter Verkehrssysteme (IVS) forcieren und dafür einen Rechtsrahmen festlegen.

Betroffene: Automobilindustrie, Entwickler komplexer IT-Lösungen, Straßenverkehrsteilnehmer.



Pro: (1) EU-weit verbindliche grundlegende Normungen, insbesondere die geplante offene fahrzeuginterne Plattform für IVS-Dienste, verbessern das Umfeld für Innovationen.
(2) Vorschriften zur Mindestqualität von Straßen- und Verkehrsdaten sichern die geografische Kontinuität der darauf gestützten IVS.

Contra: (1) Es besteht die Gefahr, dass die Kommission bestimmte IVS durchsetzt. Dies kann hohe Kosten verursachen, ohne dass klar ist, ob hierfür eine Zahlungsbereitschaft der Kunden besteht.
(2) EU-Regeln zur Bereitstellung von LKW-Parkplätzen und zur Mobilität in den Städten verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip.

INHALT

Titel

Vorschlag KOM(2008) 887 vom 16. Dezember 2008 für eine **Richtlinie** des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung eines Rahmens für die **Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr** und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern und **Mitteilung KOM(2008) 886** vom 16. Dezember 2008: **Aktionsplan zur Einführung intelligenter Verkehrssysteme** in Europa.

Kurzdarstellung

► Ziel und Gegenstand der Richtlinie

- Nach Auffassung der Kommission können „intelligente Verkehrssysteme“ die Umweltverträglichkeit, Effizienz, Sicherheit und Wettbewerbsfähigkeit des Straßenverkehrs erhöhen (Erwägungsgrund 3).
- „Intelligente Verkehrssysteme“ (IVS) sind Systeme, bei denen „zur Unterstützung des Straßenverkehrs“ und für die „Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern“ (Schiene, Binnenwasserstraßen, Meere und Luftraum) Informations- und Kommunikationstechnologien verwendet werden (Art. 2 lit. a).
- Ziel der Richtlinie ist es, einen „Rahmen für die koordinierte Einführung und Nutzung intelligenter Verkehrssysteme in der Gemeinschaft“ vorzugeben (Art. 1).

► Aktionsplan: Einzelne IVS-Dienste und -Anwendungen

In ihrem Aktionsplan [KOM(2008) 886] stellt die Kommission Handlungsbedarf fest und einen Zeitplan für die Einführung oder Verbesserung einzelner IVS auf (siehe [CEP-Übersichtstabelle](#)):

– Sicherheit im Straßenverkehr

- Um die Zahl der Verkehrstoten zu senken, will die Kommission insbesondere „Fahrerunterstützungssysteme“, wie elektronische Stabilitätsprogramme (ESP), vorschreiben (vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)).
- Die Kommission will ein automatisches Notrufsystem („eCall“) einführen, das im Falle eines Unfalls automatisch Daten, wie die Koordinaten der Unfallstelle und die Fahrgestellnummer, per Funk vom Fahrzeug an eine Notrufleitstelle sendet.

– Kontinuität im Verkehrs- und Gütermanagement

- IVS-Dienste und -Anwendungen sollen dafür sorgen, dass der aktuelle Standort und der Zustand von Gütern, die in der EU befördert werden, elektronisch abgefragt werden können („eFreight“).
- IVS-Dienste und -Anwendungen sollen auch genutzt werden, um Informationen zum Inhalt bestimmter Gütertransporte auszutauschen, Mautsysteme interoperabel zu machen und eine „IVS-Rahmenarchitektur für die städtische Mobilität“ zu definieren, die insbesondere ein Konzept für das Verkehrsmanagement und die Nutzung von Parkplätzen umfasst.

– Nutzung von Straßen-, Verkehrs- und Reisedaten

- Derzeit werden Daten über die Beschaffenheit des Straßennetzes, die für die Erstellung digitaler Karten benötigt werden, sowie Reise- und Verkehrsdaten in Echtzeit sowohl von privaten als auch von öffentlichen Akteuren bereitgestellt.
- Die Daten sollen, zur Sicherung ihrer Qualität, nach vereinheitlichten Verfahren „validiert“ und allen interessierten Unternehmen und Personen „zu fairen Bedingungen zur Verfügung gestellt“ werden.

► Richtlinie: Festlegung detaillierter Anforderungen an IVS

- Es wird ein Ausschuss gebildet, der die Kommission unterstützt („Europäischer IVS-Ausschuss“). Diesem gehören unter dem Vorsitz eines Kommissionsvertreters Vertreter der Mitgliedstaaten an (Art. 8 Abs. 1).
- Die Kommission setzt zudem eine Beratergruppe ein, die insbesondere aus Vertretern aus Industrie, Nutzerverbänden und örtlichen Behörden besteht („Europäische IVS-Beratergruppe“). Diese berät die Kommission in wirtschaftlichen und technischen Fragen. (Art. 9)

- Die Kommission bestimmt die von den jeweiligen IVS-Diensten und -Anwendungen zu erfüllenden Mindestanforderungen („Spezifikationen“).
Bei Änderung wesentlicher Bestimmungen gibt der IVS-Ausschuss eine Stellungnahme ab. Der Rat und das Europäische Parlament können widersprechen (sog. Regelungsverfahren mit Kontrolle; Art. 4 i.V.m. Art. 8).

- Durch die Spezifikationen kann die Kommission insbesondere festlegen (Art. 4 i.V.m. Anhang II),
 - wie aktuelle Daten zur Straßen- und Verkehrssituation in den Mitgliedstaaten für alle Anbieter von IVS-Diensten und -Anwendungen verfügbar gemacht werden sollen,
 - wie die grenzüberschreitende Nutzbarkeit einzelner IVS-Dienste und -Anwendungen gewährleistet werden soll,
 - welche Maßnahmen zu ergreifen sind, um das Notrufsystem eCall funktionsfähig zu machen,
 - welche Daten Verkehrsleitstellen zum Aufbau einer „IVS-Architektur für Mobilität in der Stadt“ austauschen sollen,
 - welche Maßnahmen ergriffen werden, damit LKW über „sichere und ausreichende“ Parkplätze verfügen,
 - welche Maßnahmen zur Schaffung einer „offenen fahrzeuginternen Plattform“ vorzunehmen sind, die einfache Erweiterungen dieser Plattform um weitere IVS-Dienste und -Anwendungen nach dem „Plug-and-play-Prinzip“ ermöglichen.

► **Richtlinie: Koordinierte Einführung von IVS-Diensten und Anwendungen in den Mitgliedstaaten**

Die Mitgliedstaaten haben Maßnahmen zu ergreifen, die die „koordinierte Einführung und Nutzung“ einzelner IVS-Dienste und -Anwendungen sicherstellen. So müssen sie

- den IVS-Diensteanbietern und IVS-Nutzern aktuelle Straßen- und Verkehrsdaten zur Verfügung stellen,
- Maßnahmen durchführen, die den Einbau sicherheitsrelevanter IVS, wie eCall, in Fahrzeuge ermöglichen,
- sicherstellen, dass die Installation verschiedener IVS-Dienste und Anwendungen auf einer einzigen Plattform möglich ist. (Art. 3 Abs. 2)

► **Richtlinie: Berichtspflichten**

Die Mitgliedstaaten haben über ihre Aktivitäten zur Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen zu berichten (Art. 10 Abs. 1-3):

- Sechs Monate nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen sie ihre Projekte in diesem Bereich darlegen.
- Zwei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie müssen sie „detaillierte“ Fünfjahrespläne vorlegen, aus denen auch die Finanzierung und Überwachung der Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen hervorgeht.
- In der Folge müssen sie jährlich über die erzielten Fortschritte berichten.

► **Richtlinie: Umgang mit personenbezogenen Daten**

Die Mitgliedstaaten müssen sicherstellen, dass die Datenschutzvorschriften beachtet werden, sofern für die Nutzung einzelner IVS-Dienste und -Anwendungen personenbezogene Daten verarbeitet werden müssen (Art. 6).

Änderung zum Status quo

Die Kommission betritt mit ihrem Vorschlag legislatives Neuland: Eine umfassende Regelung zur Festlegung eines Rahmens für die Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen, die nicht auf spezielle IVS-Dienste und -Anwendungen begrenzt ist, besteht derzeit nicht.

Subsidiaritätsbegründung

Die parallele Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen in allen Mitgliedstaaten, die EU-weit miteinander kompatibel sein sollen, erfordert nach Auffassung der Kommission eine Koordination seitens der EU. Ohne diese sei eine „technologische Zersplitterung“ zu befürchten. Zudem könnten durch ein gemeinsames Vorgehen Größenvorteile bei der Entwicklung von IVS realisiert werden.

Politischer Kontext

In ihrer Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch [KOM(2006) 314; vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] formuliert die Kommission das Ziel, die negativen Auswirkungen des Verkehrs zu vermindern und eine bessere Vernetzung der einzelnen Verkehrsträger zu erreichen („Ko-Modalität“). IVS komme hierbei eine „herausragende Bedeutung“ zu. IVS-Dienste und -Anwendungen waren vereinzelt bereits Gegenstand von Kommissionsinitiativen, etwa im Grünbuch Städtischer Verkehr [KOM(2007) 551, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)] und im Aktionsplan Güterverkehrslogistik [KOM(2007) 607, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)]. Einen wichtigen Beitrag können IVS-Dienste und -Anwendungen nach Auffassung der Kommission zur ökologischeren Gestaltung des Verkehrs leisten, insbesondere bei der Einrechnung der Umweltkosten in die Verkehrspreise [Mitteilung KOM(2008) 433 zur „Internalisierung externer Kosten“, vgl. [CEP-Kurzanalyse](#)].

2002 bildete die Kommission gemeinsam mit Unternehmen der Automobilindustrie die Arbeitsgruppe „eSafety“, die eine Strategie zur Einführung von IVS-Diensten und Anwendungen im Straßenverkehr entwerfen soll. Zudem schlossen sich Behörden und Industrie im Verband ERTICO (European Road Transport Telematic Implementation Coordination Organisation) zusammen, der sich der IVS-Forschung widmet.

Stand der Gesetzgebung

16.12.08 Annahme durch Kommission
Offen Annahme durch Europäisches Parlament und Rat, Veröffentlichung im Amtsblatt, Inkrafttreten

Politische Einflussmöglichkeiten

Federführende Generaldirektion:	GD Energie und Verkehr
Ausschüsse des Europäischen Parlaments:	Verkehr und Fremdenverkehr (federführend), Berichterstatterin A. E. Jensen (ALDE-Fraktion, DK); Industrie, Forschung und Energie
Ausschüsse des Deutschen Bundestags:	Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (federführend); Wirtschaft und Technologie; Bildung, Forschung und Technikfolgenabschätzung; Tourismus; Angelegenheiten der Europäischen Union
Entscheidungsmodus im Rat:	Qualifizierte Mehrheit (Annahme durch Mehrheit der Mitgliedstaaten und mit 255 von 345 Stimmen; Deutschland: 29 Stimmen)

Formalien

Kompetenznorm:	Art. 71 Abs. 1 EGV (Verkehrspolitik)
Art der Gesetzgebungskompetenz:	Konkurrierende Gesetzgebungskompetenz
Verfahrensart:	Art. 251 EGV (Mitentscheidungsverfahren)

BEWERTUNG

Ökonomische Folgenabschätzung

Ordnungspolitische Beurteilung

Es ist problematisch, dass die Kommission eine umfassende Rechtsgrundlage für detaillierte Umsetzungsregelungen schafft und zugleich Zeitpläne für die Einführung bestimmter IVS-Dienste und -Anwendungen vorschlägt. Obwohl diese Vorschläge zunächst noch nicht rechtsverbindlich sind, **besteht die Gefahr, dass die Kommission** auf Basis der Richtlinie **die Einführung bestimmter IVS-Dienste und -Anwendungen durchsetzt**. Zwar können die Mitgliedstaaten (im IVS-Ausschuss) sowie Industrie und Nutzerverbände (im IVS-Beratergremium) die Kommission beraten; doch wird letztlich sie über die Mindestanforderungen und somit über die Einführung einzelner IVS-Dienste und -Anwendungen bestimmen. Damit begünstigt sie die an der Entwicklung solcher Dienste und Anwendungen beteiligten Unternehmen und verzerrt so den Wettbewerb. Marktergebnisse sollten jedoch das Resultat von Kosten- und Nutzenabwägungen der Marktakteure sein. **Die Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen verursacht hohe Kosten**, da Infrastrukturen und Fahrzeuge erst mit den nötigen Informations- und Kommunikationstechnologien ausgestattet werden müssen. **Es ist keineswegs sicher, dass hierfür eine Zahlungsbereitschaft der potenziellen Nutzer besteht**. Wegen des sehr unterschiedlichen Zustandes der Straßennetze und großer Unterschiede in der Verkehrsdichte ist nicht ersichtlich, dass die koordinierte Einführung aufwendiger IVS allen Mitgliedstaaten gleichermaßen nützt. Markteingriffe sind gerechtfertigt, wo die Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen zum Schutz Dritter geboten ist. Hier kommen insbesondere Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit des Straßenverkehrs in Betracht. Ob aber etwa das geplante Notrufsystem eCall hinreichend große Sicherheitsgewinne vermitteln kann, steht noch nicht fest. Soweit in den Mitgliedstaaten bereits gut funktionierende Notrufsysteme bestehen, ist dort der Mehrwert von eCall begrenzt. Die Kommission räumt selbst ein, dass es ein „robustes“ Geschäftsmodell für eCall noch nicht gibt [SEK(2008)3083, S. 15]. Somit ist nicht nachvollziehbar, warum sich die Kommission bereits im Richtlinienvorschlag explizit für die harmonisierte Einführung von eCall ausspricht.

Folgen für Effizienz und individuelle Wahlmöglichkeiten

Sachgerecht sind EU-weit verbindliche grundlegende Normungen, auf denen aufbauend die Entwicklung weiterer Produkte möglich ist. Verbindliche Normen können zwar die Entwicklung technischer Alternativen behindern. Andererseits schaffen sie Planungssicherheit. Diese verbessert das Umfeld für Innovationen. **So ist die geplante offene fahrzeuginterne Plattform für IVS-Dienste und -Anwendungen zu begrüßen**, die neue Anwendungen und Dienste nach dem „Plug-and-play-Prinzip“ integrieren kann.

Auch **die geplante Normierung der Mindestqualität von Straßen- und Verkehrsdaten ist sinnvoll, weil sie die geografische Kontinuität** der darauf gestützten IVS-Dienste und -Anwendungen **sichert** und damit deren Attraktivität erhöht.

Die Errichtung eines IVS-Ausschusses und eines IVS-Beratergremiums zusätzlich zu den bereits bestehenden Arbeitsgruppen (u. a. „eSafety“-Forum) führt zu ineffizienten Doppelstrukturen. Zwar will die Kommission dies explizit verhindern, doch der Richtlinienvorschlag zeigt nicht auf, wie es zu erreichen sein soll.

Folgen für Wachstum und Beschäftigung

Verpflichtungen zum Einbau und zur Nutzung von IVS-Diensten und -Anwendungen erhöhen die Kosten insbesondere der Autohersteller und Speditionsunternehmen. Andererseits sind IVS-Dienste und -Anwendungen geeignet, eine optimierte Fahrtenplanung und einen besseren Verkehrsfluss zu ermöglichen, was Staus und deren Folgekosten verringern würde. Davon würden positive Impulse auf Wachstum und Beschäftigung ausgehen.

Folgen für die Standortqualität Europas
Derzeit nicht abschätzbar.

Juristische Bewertung

Kompetenz

Da die Richtlinie mehrere Ziele verfolgt, ist sie auf diejenige Rechtsgrundlage zu stützen, die der hauptsächlichlichen Zielsetzung des Vorhabens entspricht (EuGH, Rs. C-338/01, Richtlinie 2001/44/EG - Wahl der Rechtsgrundlage, Rn. 54f.). IVS-Dienste und -Anwendungen sollen vor allem der Umweltverträglichkeit, der Effizienz und der Sicherheit des Straßenverkehrs dienen (Erwägungsgrund 3). Die Kommission stützt daher die Richtlinie zu Recht auf Art. 71 Abs. 1 EGV (Verkehrspolitik).

Subsidiarität

Es ist bedenklich, dass die Richtlinie die Voraussetzungen für die EU-weite Einführung von IVS-Diensten und -Anwendungen schafft. Denn es steht nicht fest, dass in allen Mitgliedstaaten ein hinreichender Bedarf an den jeweiligen Diensten besteht. **EU-Handeln ist nur sachgerecht, soweit IVS-Dienste und -Anwendungen ein grenzüberschreitendes Problem lösen** und ihre Einführung eindeutig im öffentlichen Interesse liegt.

Dies gilt für technische Spezifikationen, die IVS-Dienste und -Anwendungen in den einzelnen Mitgliedstaaten so aufeinander abstimmen, dass diese grenzüberschreitend verfügbar sind. Denn insbesondere im Bereich des Verkehrsmanagements werden inkompatible Systeme, die zu Einschränkungen des Verkehrsflusses und zu Mehrkosten führen können, so vermieden.

Die Bereitstellung ausreichender Parkmöglichkeiten für LKWs und die Mobilität in Städten dagegen weisen keinen grenzüberschreitenden Bezug auf. Auch ein Mehrwert von EU-Handeln ist nicht ersichtlich.

Verhältnismäßigkeit

IVS-Dienste und -Anwendungen, die personenbezogene Daten verwenden, werfen Datenschutzprobleme auf. Daher ist für jeden IVS-Dienst und jede IVS-Anwendung zu prüfen, welche personenbezogenen Daten wirklich verwendet werden müssen. So ist die geplante Übersendung der kompletten Fahrgestellnummer im Rahmen des Notrufsystems eCall nicht geeignet, zu einer schnelleren Rettung von Verunglückten beizutragen.

Vereinbarkeit mit EU-Recht

Die automatische Übermittlung personenbezogener Daten per Funk im Rahmen bestimmter IVS-Dienste und -Anwendungen – etwa beim Notrufsystem eCall – kann gegen die Datenschutzrichtlinie 95/46/EG verstoßen. Personenbezogene Daten dürfen nur übertragen werden, wenn dies für die Wahrung „lebenswichtiger Interessen“ der betroffenen Person „erforderlich“ ist (Art. 7 lit. d der Datenschutzrichtlinie). Eine ungewollte Übertragung von Daten ließe sich jedoch vermeiden, wenn sich das Notrufsystem durch einen Schalter deaktivieren ließe. Die Aktivierung würde dann eine Einwilligung darstellen, die die Verarbeitung der Daten rechtfertigt (Art. 7 lit. a der Datenschutzrichtlinie).

Vereinbarkeit mit deutschem Recht

Es bestehen Bedenken hinsichtlich der Vereinbarkeit des Vorschlages mit dem aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3 GG). Dieser ist verletzt, wenn das staatliche Handeln, das auf eine Rechtsvorschrift gestützt werden kann, nicht vorhersehbar ist. Der Vorschlag läuft darauf hinaus, dass die Kommission die Einführung konkreter IVS-Dienste und -Anwendungen vorschreiben kann. In Anbetracht der schnellen technischen Entwicklung ist allenfalls in Umrissen bekannt, welche konkreten IVS-Dienste und -Anwendungen eingeführt werden sollen. Die Verpflichtung zur Anpassung von Fahrzeugen an bestimmte IVS-Dienste und -Anwendungen kann einen Eingriff in die unternehmerische Entscheidungsfreiheit darstellen, der nach der sog. „Wesentlichkeitstheorie“ des Bundesverfassungsgerichts vom Gesetzgeber selbst beschlossen werden müsste (Art. 20 Abs. 3 GG; Vorbehalt des Gesetzes). Das vorgesehene Regelungsverfahren mit Kontrolle vermittelt dem Europäischen Parlament jedoch lediglich ein Einspruchsrecht und sieht eine Beteiligung nationaler Parlamente an der Festlegung der einzuführenden IVS-Dienste und -Anwendung nicht vor.

Alternatives Vorgehen

Der Richtlinienvorschlag sollte sich auf die Standardisierung von IVS-Plattformen und von solchen Diensten beschränken, die eine grenzüberschreitende Dimension aufweisen.

Mögliche zukünftige Folgemaßnahmen der EU

Die Kommission könnte die Einführung konkreter IVS vorschreiben.

Zusammenfassung der Bewertung

Die Richtlinie sollte so nicht verabschiedet werden. Das Umfeld für Innovationen wird zwar durch die EU-weit verbindlichen grundlegenden Normungen verbessert, wie etwa durch die Einführung einer offenen fahrzeug-internen Plattform. Allerdings besteht die Gefahr, dass die Kommission bestimmte IVS-Dienste und -Anwendungen durchsetzt. Dies kann hohe Kosten verursachen, wobei nicht klar ist, ob hierfür eine Zahlungsbereitschaft der Kunden besteht. Vorschriften zur Bereitstellung von LKW-Parkplätzen und zur Mobilität in den Städten verstoßen gegen das Subsidiaritätsprinzip, weil sie lediglich Inlandssachverhalte betreffen.