Gigaliner: EU-weite Einführung durch die Hintertür droht

Schriftliche Stellungnahme von Michael Cramer, Mitglied des Europäischen Parlaments und verkehrspolitischer Sprecher der Grünen-Fraktion

für das Sachverständigengespräch des Ausschusses für Europa und Eine Welt am Freitag, dem 17. Januar 2014

Zusammenfassung

Seit einigen Jahren versucht die Europäische Kommission auf Lobbydruck hin, überlange und schwerere LKW („Gigaliner") lediglich durch eine Uminterpretation der bestehenden Gesetzesvorschriften europaweit einzuführen. Gegen diese Rechtsbeugung haben sich alle Fraktionen im Europäischen Parlament erfolgreich gewehrt. Deshalb wird die Frage der grenzüberschreitenden Fahrten nun im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren zur Revision der Richtlinie 1996/53/EG entschieden.

Der Gesetzesvorschlag der Kommission weist nicht nur inakzeptable Mängel auf (so fehlt z.B. die Folgenabschätzung zu grenzüberschreitenden Fahrten), sondern läuft auch den im „Weißbuch Verkehr" von 2011 festgelegten verkehrspolitischen Zielen der EU vollkommen zuwider. Statt einer Senkung der klimaschädlichen Emissionen droht deren Anstieg aufgrund einer Verlagerung von der Schiene auf die Straße. Statt mehr Sicherheit droht anderen Verkehrsteilnehmern eine erhöhte Gefahr. Und während die Gewinne von wenigen Großunternehmen eingestrichen würden, sollen die Folgekosten den Steuerzahlern und der Umwelt aufgebürdet werden. Das hätte besonders für Transitländer wie Nordrhein-Westfalen dramatische Auswirkungen.

Die Legalisierung grenzüberschreitender Gigaliner-Fahrten ist deshalb abzulehnen.

Zum Hintergrund der Debatte

Die Frage der Zulassung von überlangen und schwereren Nutzfahrzeugen, den so genannten „Gigalinern" oder „Monstertrucks", geht bereits bis in die 1990er Jahre zurück. Nur vor dem Hintergrund der damaligen Diskussionen und der in der Richtlinie 1996/53/EG[1] festgehaltenen Beweggründe lässt sich die aktuelle Debatte verstehen.

Ausgangspunkt war die Tatsache, dass in Finnland und Schweden vor deren Beitritt zur Europäischen Union im Jahre 1995 bereits längere und schwerere Nutzfahrzeuge als im Rest der EU (bis zu 24 m lang und 60 t schwer) zugelassen und im Einsatz waren. Als Zugeständnis an diese beiden neuen Mitgliedstaaten willigten die europäischen Partner damals ein, diese Abweichungen als Ausnahme von der EU-Norm (bis 18,75 m Länge und 44 t bzw. in Ausnahmefällen 44 t Gewicht) weiterhin zu tolerieren.

Zugleich sollten jedoch durch die Richtlinie 1996/53/EG für den grenzüberschreitenden Verkehr im EU-Binnenmarkt einheitliche Obergrenzen für Längen und Gewichte von Nutzfahrzeugen gelten, wie schon der Titel der Richtlinie „zur Festlegung der höchstzulässigen Abmessungen für bestimmte Straßenfahrzeuge im innerstaatlichen und grenzüberschreitenden Verkehr in der Gemeinschaft sowie zur Festlegung der höchstzulässigen Gewichte im grenzüberschreitenden Verkehr" deutlich macht.

[1] Siehe den Text der Richtlinie auf http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31996L0053:DE:HTML

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/1320

A06

Die Erwägungsgründe der Richtlinie untermauern diese Absicht, denn „die Unterschiede zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über Gewichte und Abmessungen von Nutzkraftfahrzeugen könnten sich nachteilig auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken […]“ (Erwägungsgrund 3) und „nach dem Subsidiaritätsprinzip sind auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zu ergreifen, um solche Hindernisse zu beseitigen“ (Erwägungsgrund 3).

Auch die möglichen Ausnahmen EU-weiter Höchstgrenzen sind explizit genannt: „Die Mitgliedstaaten sollten über die Möglichkeit verfügen, in ihrem Hoheitsgebiet im innerstaatlichen Güterverkehr Fahrzeuge und Fahrzeugkombinationen zuzulassen, deren Abmessungen von den mit dieser Richtlinie festgelegten Abmessungen abweichen, sofern nach dieser Richtlinie die von diesen Fahrzeugen durchgeführten Beförderungsleistungen keine maßgeblichen Auswirkungen auf den internationalen Wettbewerb im Verkehrssektor haben […]“ (Erwägungsgrund 17).

Der europäische Gesetzgeber zeigte sich überzeugt: „Die vorstehend genannten Vorschriften werden sowohl dem rationellen und wirtschaftlichen Einsatz dieser Nutzkraftfahrzeuge als auch den Erfordernissen der Unterhaltung des Straßennetzes, der Verkehrssicherheit und des Schutzes von Umwelt und Lebensbedingungen gerecht" (Erwägungsgrund 5).

Lobbydruck führte zu Versuch der Rechtsbeugung

Es bestanden deshalb für alle Beteiligten keine Zweifel daran, dass die aktuelle Richtlinie darauf abzielt, EU-weit einheitliche Obergrenzen im europäischen Binnenmarkt zu definieren, von denen die Mitgliedstaaten nur im innerstaatlichen Verkehr abweichen dürfen, sofern dies den internationalen Wettbewerb nicht beeinträchtigt.

Noch am 16. März 2010 bekräftigte der aktuelle EU-Verkehrskommissar Siim Kallas diese Auffassung ausdrücklich, als er auf meine Frage zu Berichten über grenzüberschreitende Gigaliner-Fahrten dänischer Unternehmen antwortete:

> „Über grenzüberschreitende Versuche, die in jedem Fall gegen die Bestimmungen der Richtlinie verstoßen, wurde die Kommission von keinem Mitgliedstaat unterrichtet. Würde die Kommission über einen grenzüberschreitenden Einsatz von Mega-Trucks in Kenntnis gesetzt, würde sie die Behörden des betreffenden Mitgliedstaats/der betreffenden Mitgliedstaaten um Klärung bitten. Würde dieser grenzüberschreitende Einsatz bestätigt und würden die Behörden der Mitgliedstaaten nicht eingreifen, um diesen zu unterbinden, würde die Kommission gegen diese Mitgliedstaaten ein Verfahren wegen Verstoßes gegen die Richtlinie einleiten.“[2]

Doch das hinderte Kommissar Kallas nicht daran, eine spektakuläre Kehrtwende zu vollziehen. Aus Presseberichten erfuhren die Abgeordneten im Europäischen Parlament von seinem Plan, auf der „EU Road Transport Conference“ in Brüssel, die am 29. Februar 2012 von der LKW-Lobby-Organisation „International Road Transport Union“ (IRU) ausgerichtet wurde, eine „neue Interpretation“ bekannt zu geben. Diese solle eine Zulassung grenzüberschreitender Fahrten von LKW mit einer Länge von bis zu 25,25 m erlauben, wenn die betroffenen Mitgliedstaaten dem zustimmten.

Das absurde Argument lautete: Schließlich sei eine internationale Fahrt nicht mehr als aneinander anschließende nationale Verkehre, die laut Richtlinie erlaubt seien. Verschiedene Interessenvertreter der Logistikbranche hatten zuvor auf genau diese Umdeutung gedrängt und bereits entsprechende Vorschläge ausgearbeitet.[3]

---

[2] Siehe die Antwort von Kommissar Siim Kallas auf http://www.europarl.europa.eu/sides/getAllAnswers.do?reference=E-2010-0200&language=DE

[3] Siehe zum Beispiel den gemeinsamem Brief der Verbände CLECAT und ESC auf http://www.clecat.org/dmdocuments/pp006oetro100528crossbordermodconcept.pdf

Alle Fraktionen im Europäischen Parlament reagierten empört auf diesen Versuch der Rechtsbeugung, steht es doch nur den Gesetzgebern in Parlament und Rat zu, europäische Gesetzestexte anzunehmen oder zu verändern. Der Europäischen Kommission hingegen wird die Rolle der „Hüterin der Verträge“ zugewiesen, die geltendes Recht umzusetzen, jedoch nicht zu brechen hat. Die Abgeordneten zwangen Kallas dazu, seine geplante Ankündigung abzusagen und sich stattdessen vor dem Verkehrsausschuss des Europäischen Parlamentes zu äußern.

Gestützt auf Gutachten der Rechtsdienste des Europäischen Parlaments, des Bundestags und verschiedener Anwaltskanzleien machten sie deutlich, dass die Kommission kein Recht zur Umdeutung geltender Gesetzestexte habe. Auch der Präsident des Europäischen Parlaments, Martin Schulz, schaltete sich ein und führte mit dem Präsidenten der Europäischen Kommission, José Manuel Barroso, eine ausführliche Korrespondenz. Die Kommission sah sich schließlich gezwungen, die Frage des Einsatzes von Gigalinern in die ohnehin bereits initiierte Revision der Richtlinie 1996/53/EG aufzunehmen.

Nur durch den massiven Druck des Europäischen Parlaments konnte sichergestellt werden, dass die rechtsstaatlichen Vorschriften und die Gewaltenteilung eingehalten wurden. Diese Vorgeschichte erklärt bereits die wesentlichen Mängel des aktuellen Vorschlags der Europäischen Kommission.

Kommission im Blindflug: Keine Folgenabschätzung zu Gigalinern

Im Rahmen von EU-Gesetzgebungsverfahren ist die Europäische Kommission verpflichtet, eine Folgenabschätzung („Impact Assessment“) zu geplanten Initiativen durchzuführen. Laut deren Leitlinien soll dies sicherstellen, dass die EU-Gesetzgebung auf der Grundlage „transparenter, umfassender und ausgewogener Erkenntnisse“ erarbeitet wird.[4]

Bei der laufenden Revision der Richtlinie 1996/53/EG verletzt die oberste EU-Behörde diesen Grundsatz. Die Frage der Gigaliner-Fahrten wird in der Folgenabschätzung überhaupt nicht behandelt. Anscheinend hielt es die Kommission nicht für nötig, für diesen auf Druck des Parlaments kurzfristig einbezogenen Teil des Textes eine solche Analyse vorzunehmen.

Und auch die von den Befürwortern gern vorgebrachten Argumente, dass durch die veränderte Aerodynamik der Trucks die CO2-Emissionen reduziert würden, sind wenig überzeugend. Denn eine Untersuchung der aerodynamischen Veränderungen auf Grundlage der geltenden Abmessungen wurde nicht in Auftrag gegeben.

Die Ignoranz der Kommission ist auch deshalb besonders problematisch, weil sie in der Vergangenheit schon mehrmals daran gescheitert war, die Folgen eines flächendeckenden Einsatzes der Monstertrucks abzuschätzen. Die Gesetzgeber müssen es deshalb ablehnen, auf dieser inakzeptablen Grundlage die bestehenden Regeln für Gigaliner zu ändern.

Gigaliner sind klimaschädlich, gefährlich und teuer

Noch problematischer ist, dass nicht nur sichere Erkenntnisse über positive Effekte der Gigaliner fehlen, sondern diverse theoretische und praktische Untersuchungen sogar verheerende Effekte der Monstertrucks nachweisen.

So belegen Studien, dass Gigaliner nicht - wie von der Kommission behauptet – die Treibhausgasemissionen senken. Vielmehr führt die bezweckte Kostensenkung im Straßenverkehr dazu, dass mehr Güter auf der Straße und weniger auf der Schiene

[4] Siehe http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/commission_guidelines/docs/iag_2009_en.pdf

transportiert werden. Damit verschlechtert sich die Klimabilanz des Güterverkehrs insgesamt.

Eine Studie des Instituts „Fraunhofer ISI“ und der Beratungsfirma „K+P Transport Consultants“ zeigt, dass durch Gigaliner auf wichtigen Güterkorridoren zwischen 22 und 38 Prozent des Einzelwagenverkehrs und 10 bis 14 Prozent des Kombinierten Verkehrs von der Schiene auf die Straße verlagert würden.[5] Die Autoren der Studie kommen deshalb zu dem Schluss: „Die Europäische Kommission hat im Weißbuch 2011 angekündigt, die negativen externen Effekte des Verkehrs bis 2030 drastisch zu reduzieren – mit einer generellen Zulassung von Lang-Lkw wird dieses Ziel jedoch schwerer erreichbar sein.“[6]

Die Verlagerung von der Schiene auf die Straße ist nicht nur für das Klima fatal, sondern auch für die anderen Verkehrsteilnehmer. Denn der Transport mit dem LKW ist um ein Vielfaches gefährlicher als der mit dem Zug. Zudem sind Gigaliner noch gefährlicher als bisherige LKW, da sie längere Überholvorgänge, eine höhere Brandlast in Tunneln, längere Räumzeiten auf Kreuzungen und Bahnübergängen sowie weniger „Bewegungsspielräume und Sicherheitsabstände“[7] zur Folge haben. Wird dann neben der Länge noch das Gewicht erhöht, so wie in Skandinavien bereits üblich und im Rest der EU angestrebt, erhöht sich die Unfallschwere zudem noch erheblich.

Das sind keine theoretischen Überlegungen: Der schwerste Verkehrsunfall Finnlands fand 2004 statt, als der Fahrer eines Gigaliners die Kontrolle über sein Fahrzeug verlor. 24 Menschen wurden getötet, 14 schwer verletzt.

Ebenfalls belegt ist, dass auf die Betreiber der Straßeninfrastruktur und damit in den meisten Fällen auf die öffentliche Hand massive Kosten zukommen. In Österreich hat die Betreibergesellschaft ASFINAG errechnet, dass Investitionen in Höhe von 5,4 Mrd. Euro nötig wären, um Brücken und deren Begrenzungen, Kreuzungen, Kreisverkehre, Bahnübergänge, Autobahnzu- und –ausfahrten und Tunnel anzupassen. Für Deutschland wären die Kosten um ein Vielfaches höher. Die Bundesanstalt für Straßenbau schätzt allein die Kosten für die Brücken auf Bundesstraßen und Autobahnen auf 11 Mrd. Euro.[8]

Selbst der Vertreter einer großen LKW-Herstellerfirma – Dr. Manfred Schuckert von der Daimler AG – sprach sich am 26. November 2013 auf einer Veranstaltung zur CO2-Emissionsreduzierung in Brüssel gegen die Gigaliner aus, da die deutsche Infrastruktur für diese ungeeignet sei. Zudem müsste die gesamte Logistikkette umgestellt werden, weil die Züge und Schiffe für den Kombinierten Verkehr auf die existierenden Längen ausgerichtet seien. Und die aerodynamischen Vorteile wären auch ohne eine Veränderung der Wagenlänge zu erzielen.

Hinzu kommt: Bereits jetzt fehlen in der Bundesrepublik 20 000 LKW-Plätze auf Autobahnraststellen. Ein Gigaliner verschärft dieses Problem, weil er in der Regel zwei Plätze belegt - obwohl er nur um rund ein Drittel länger ist!

Privatisierung der Gewinne, Sozialisierung der Verluste

Während die negativen Folgen der Gigaliner somit von der Allgemeinheit, den schwächeren Verkehrsteilnehmern und dem Klima zu tragen wären, würden nur einige wenige Großunternehmen die Gewinne verbuchen. Für einzelne Speditionen könnten Gigaliner die

---

[5] Siehe http://www.isi.fraunhofer.de/isi-media/docs/n/de/publikationen/Megatrucks_Kurzfassung.pdf
[6] Siehe http://www.isi.fraunhofer.de/isi-de/service/presseinfos/2011/pri11-19.php
[7] Siehe den Bericht „Auswirkungen von neuen Fahrzeugkonzepten auf die Infrastruktur des Bundesfernstraßennetzes“ der Bundesanstalt für Straßenbau, 2006.
[8] Siehe https://skydrive.live.com/view.aspx?resid=42F1EAADAEED300F!119&app=WordPdf&wdo=2&authkey=!AM6b8Wwmijd5dK8

Kosten senken, weil mit weniger LKW und weniger Fahrern die gleiche Menge an Gütern transportiert würde. Und durch die Verlagerung von der Schiene auf die Straße würden sogar zusätzlich Aufträge winken.

Die Kosten tragen die Unternehmen dabei nicht. Denn Gigaliner zahlen zumeist nicht mehr Steuern oder Maut als konventionelle LKW. So gibt es in Deutschland trotz der laufenden Feldversuche keine besondere Mautklasse für die Monstertrucks. Die Unternehmen machen aus den ihnen winkenden Gewinnen keinen Hehl: Sie schlugen in Brüssel teilweise bereits vor, der Staat möge doch einen Teil der Gewinne per Steuern abschöpfen. Dass eine Vermeidung von Kosten, Unfällen und Klimaschäden eine viel sinnvollere Möglichkeit ist, erwähnten sie nicht.

Erlaubnis grenzüberschreitender Fahrten führt zu europaweiter Einführung

Trotz der oben beschrieben negativen Folgen einer Einführung der Gigaliner schlägt die Europäische Kommission in der aktuellen Revision der Richtlinie 1996/53/EG vor, grenzüberschreitende Gigaliner-Verkehre zu legalisieren. Sie argumentiert, die Situation in den verschiedenen Mitgliedstaaten variiere sehr stark und diese sollten im Sinne der Subsidiarität selbst entscheiden, ob sie innerstaatliche oder internationale Verkehre zulassen.

Doch dieses Verständnis von Subsidiarität steht in eklatantem Widerspruch zu dem oben zitierten Erwägungsgrund, der der bisherigen Richtlinie zu Grunde liegt: Denn dort heißt es, „die Unterschiede zwischen den Vorschriften der Mitgliedstaaten über Gewichte und Abmessungen von Nutzkraftfahrzeugen könnten sich nachteilig auf die Wettbewerbsbedingungen auswirken […]“ (Erwägungsgrund 3) und „nach dem Subsidiaritätsprinzip sind auf Gemeinschaftsebene Maßnahmen zu ergreifen, um solche Hindernisse zu beseitigen“ (Erwägungsgrund 3).

In einem gemeinsamen Binnenmarkt macht es Sinn, von allen Mitgliedstaaten zu respektierende europäische Regeln festzulegen. So kann die Sicherheit gewährleistet, eine sinnvolle Infrastrukturpolitik betrieben und die Errichtung ungerechtfertigter Hürden vermieden werden. Anders gesagt: Wozu sollte man überhaupt eine europäische Richtlinie brauchen, wenn anschließend jeder Mitgliedstaat davon abweichend eigene Regeln erlassen kann?

Ein Flickenteppich nationaler Regeln würde nicht nur Rechtsunsicherheit und neue Bürokratie bedeuten, sondern auch eine gefährliche Spirale in Gang setzen, die letztlich zu einem Wettlauf um die laschesten Regeln führen würde – wie wir ihn bereits in anderen Bereichen wie den Arbeitsbedingungen der LKW-Fahrer finden.

Zwar betont Kommissar Kallas, kein Mitgliedstaat sei gezwungen, Gigaliner auf seinem Territorium zuzulassen. Doch der wirtschaftliche und politische Druck auf Staaten, die keine grenzüberschreitenden Gigaliner-Fahrten zuließen, wäre enorm. Schließlich entstünden den Unternehmen im eigenen Land massive Wettbewerbsnachteile. Und Alternativstrecken – die zwar länger, aber dafür mit Gigalinern befahrbaren wären – würden gewählt. Für Nordrhein-Westfalen könnte dies beispielsweise massiven Druck aufgrund des Wettbewerbs aus den Niederlanden und Belgien bedeuten.

Die Folge der Legalisierung von grenzüberschreitenden Fahrten zwischen zwei Ländern wäre somit mittelfristig eine EU-weite Einführung der Monstertrucks – mit allen oben beschriebenen Folgen. Und auf den Straßen Skandinaviens kann man schon heute die Ideen für die nächsten Schritte erleben: Dort fahren über 30 m lange KW mit bis zu 80 t. Entsprechende Wünsche wurde bereits von einzelnen Lobbyverbänden in Brüssel geäußert.

Fazit: schrittweise Einführung von Gigalinern in Europa verhindern

Die Debatte über grenzüberschreitende Fahrten von Gigalinern ist ein Musterbeispiel nicht nur für das Aushebeln rechtsstaatlicher Standards auf Druck von Lobbyisten, sondern auch für die Privatisierung der Gewinne zu Lasten der Allgemeinheit. Der flächendeckende Einsatz von Gigalinern nützt nur wenigen großen Unternehmen, belastet aber die öffentlichen Haushalte, schadet dem Klima und bringt Menschenleben in Gefahr.

Aus all diesen Gründen gibt es kein überzeugendes Argument, die Abmessungen der EU-weit geltenden einheitlichen Standards zu verändern.