Beate Caesar, Michael Heilmann, Jörg Saalbach, Werner Schreiner

Grenzüberschreitender Öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU

URN: urn:nbn:de:0156-4097135

CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

S. 207 bis 231

Aus:

Karina Pallagst, Andrea Hartz, Beate Caesar (Hrsg.):

Border Futures – Zukunft Grenze – Avenir frontière:
Zukunftsfähigkeit grenzüberschreitender Zusammenarbeit

Arbeitsberichte der ARL 20

Hannover 2018

AKADEMIE
FÜR RAUMFORSCHUNG
UND LANDESPLANUNG
LEIBNIZ-FORUM FÜR RAUMWISSENSCHAFTEN

www.arl-net.de

Beate Caesar, Michael Heilmann, Jörg Saalbach, Werner Schreiner

Grenzüberschreitender Öffentlicher Verkehr – immer noch Barrieren trotz EU

Gliederung

1 Einleitung

2 Bedeutung und Herausforderungen von grenzüberschreitendem Verkehr

2.1 Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs

2.2 Herausforderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs

2.2.1 Rechtliche und administrative Herausforderungen

2.2.2 Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Verkehrsplanung

2.2.3 Finanzielle Herausforderungen

2.3 Herausforderungen im grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehr

3 Verkehrspolitische Ziele und Instrumente auf EU-Ebene

4 Einfluss der EU-Politik auf die Förderung des regionalen bzw. lokalen grenzüberschreitenden Verkehrs

4.1 Grenzüberschreitender Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass – Praxisbeispiel aus dem Zweckverband Schienenpersonennahverkehr (ZSPNV) Rheinland-Pfalz Süd (Oberrhein-Nord)

4.2 INTERREG IV A - Projekt POS NORD (Großregion)

4.3 Grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ (SMOT)

5 Fazit: Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene – Herausforderungen und Chancen

Literatur

Kurzfassung

Der Beitrag befasst sich mit dem Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs innerhalb der EU. Trotz jahrelanger Bestrebungen im Bereich des grenzüberschreitenden Verkehrs durch die Verkehrs- und Kohäsionspolitik bestehen nach wie vor in vielen Grenzregionen Herausforderungen in Bezug auf Verkehrsinfrastruktur und Öffentlichen Verkehr. Diese werden im ersten Teil des Beitrags beleuchtet. Danach werden die verkehrspolitischen Ziele und Instrumente auf EU-Ebene präsentiert, die anschließend anhand von Fallbeispielen im Grenzraum auf ihren Einfluss überprüft werden. Die EU-Politik und die Förderinstrumente sind wenig konkret und verbindlich, sodass in der nationalen Politik der Mitgliedsstaaten nach wie vor große Unterschiede herrschen. Wichtig für die Umset-

zung sind ein starker politischer Wille und eine gesicherte Finanzierung. Verkehr ist eine wichtige Basis für andere Bereiche in der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit. Es sollte daher nachhaltig in dieses Schlüsselfeld investiert werden.

Schlüsselwörter

Grenzüberschreitender Verkehr – EU-Politik – Kohäsionspolitik – Verkehrspolitik – Transeuropäische Verkehrsnetze – Europäische Territoriale Zusammenarbeit

Cross-border public transport – Continued barriers despite the EU

Abstract

This paper is concerned with the extension of cross-border transport within the EU. Despite the longstanding efforts of transport and cohesion policies to improve cross-border transport, many border regions still face challenges related to transport infrastructure and local public transportation. These are discussed in the first part of the paper. Transport policy goals and instruments on the EU level are then presented and their impact is assessed using case studies in the border area. EU policy and funding instruments are neither particularly concrete nor binding, so that there are still great variations between the national policies of member states. Implementation requires strong political will and secure finance. Transport is an important foundation for other fields of cross-border cooperation. Sustained investment in this key area is therefore necessary.

Keywords

Cross-border transport – EU-policy – cohesion policy – transport policy – Trans-European transport networks – European territorial cooperation

1 Einleitung

Die Schaffung des Europäischen Binnenmarktes ermöglicht die unbeschränkte Mobilität von Menschen, Gütern, Dienstleistungen und Kapital innerhalb der Europäischen Union und somit über die nationalen Grenzen der Mitgliedsstaaten hinweg (Europäische Kommission 2017). Das Schengener Abkommen von 1985 erleichterte diese Grundfreiheiten weiterhin, indem es innerhalb der EU-Schengen-Staaten die Grenzkontrollen an den nationalen Grenzen abschaffte. Dies geschah vor dem Hintergrund der Vervollständigung des europäischen Binnenmarktes und um die wirtschaftliche und soziale Kohäsion der EU und deren Integration zu unterstützen. Trotz der Bemühungen, die nationalen Grenzen innerhalb der EU abzubauen, sind die Grenzen auch heute, 30 Jahre später, noch spürbar. Anfang 2016 wurden im Rahmen der Flüchtlingskrise sogar wieder an einigen innereuropäischen Grenzen räumliche Barrieren errichtet und Kontrollen eingeführt. Die europäischen Grenzregionen werden nach wie vor vielfach als benachteiligte Räume eingestuft, denen besondere EU-Förderung zukommt. Außerdem bestehen Barrieren im öffentlichen grenzüberschreitenden Verkehr über nationale Grenzen hinweg (Europäische Kommission 2011a: 2).

Im Rahmen der Untersuchung werden zunächst die Bedeutung von grenzüberschreitendem Verkehr und die Herausforderungen, die im Grenzraum in Verbindung mit Verkehr und Mobilität auftauchen, kurz dargestellt. Im darauf folgenden Teil soll der Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr untersucht werden. Dies dient dazu, die aktuellen Rahmenbedingungen im Bereich Verkehr/Mobilität für grenzüber-

schreitende Kooperation aufzuzeigen und den Wandel im Laufe der Zeit darzustellen. Dazu soll zunächst die Diversität der verkehrspolitischen Ziele und Instrumente auf EU-Ebene identifiziert und beleuchtet werden. Ein besonderer Schwerpunkt wird auf die neue Förderperiode 2014–2020 gelegt, um die aktuellen und zukünftigen Rahmenbedingungen für grenzüberschreitende Kooperationen im Bereich Verkehr/Mobilität hervorzuheben. Der konkrete Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr auf regionaler bzw. lokaler Ebene wird danach anhand von Fallbeispielen aus der Praxis im grenzüberschreitenden öffentlichen Schienenpersonennahverkehr, eines EU-geförderten INTERREG-Projektes und eines bilateralen Kooperationsansatzes analysiert. Die interregionale Kooperation im Rhein-Alpen-Korridor im Rahmen des INTERREG-Projektes CODE24 und des daraus entstandenen Europäischen Verbunds für Territoriale Zusammenarbeit (EVTZ) wird im darauffolgenden Kapitel als Best-Practice-Beispiel für eine durch die EU-Politik geförderte, nachhaltige Verkehrsentwicklung präsentiert. Der Beitrag wird abgerundet durch eine Diskussion der Herausforderungen und Chancen der Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene.

2 Bedeutung und Herausforderungen von grenzüberschreitendem Verkehr

In diesem Beitrag werden die Bedeutung und die Herausforderungen von Verkehr an innereuropäischen Grenzen beschrieben. Auf die Darstellung der Herausforderungen an außereuropäischen Grenzen wird verzichtet. Im Grenzverkehr spielen vor allem die Verkehrsträger Straße und Schiene, aber auch Wasser – zum Beispiel bei Fährverbindungen – eine Rolle. Der Luftverkehr – als Beförderungsmittel innerhalb einer grenzüberschreitenden Region – ist hingegen aufgrund des eher kleinräumlichen Umfangs von Grenzregionen nicht als besonders relevant einzustufen.

2.1 Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs

Ein gut ausgebautes grenzüberschreitendes Verkehrsnetz ist von hoher Bedeutung für die Erhöhung grenzüberschreitender Mobilität und Kooperation sowie für den Abbau von Grenzbarrieren (BMVBS 2011: 83). Bei guter Verkehrsverknüpfung können sich Grenzregionen beispielsweise in ihrem Dienstleistungsangebot gut ergänzen und dieses gegenseitig nutzen (Spierings/van der Velde 2013: 4). Zudem hat die Verknüpfung von Verkehrssystemen, beispielweise durch Brücken, eine starke symbolische Bedeutung für die Überwindung von nationalen Grenzen und ein Zusammenwachsen angrenzender Regionen (BMVBS 2011: 84). Die verschiedenen Verkehrsträger sind nicht nur relevant im Personenverkehr, sondern auch für die Bewegung von Gütern innerhalb der EU (Peter 2015). Weiterhin ist eine gute grenzüberschreitende Anbindung für den (grenzüberschreitenden) Tourismus sehr wichtig. Gerade die Erreichbarkeit von Tourismusdestinationen durch den ÖPNV ist in vielen Fällen sehr schlecht (Grauvogel 2015). Insbesondere in Gebieten mit hohem Berufspendleraufkommen, beispielsweise in der Großregion, sind eine gut ausgebaute Infrastruktur und grenzüberschreitende Vernetzungen im ÖPNV von hoher Bedeutung, um Staus und Umweltverschmutzung zu minimieren.

2.2 Herausforderungen des grenzüberschreitenden Verkehrs

Grenzräume und der Verkehr über die nationale Grenze zeigen vielfältige Herausforderungen. Häufig bestehen in Grenzräumen starke Pendlerverflechtungen (s. Beitrag Wille/Roos in diesem Band). Bei einem zu geringen Ausbau der Infrastruktur ist der Grenzraum schnell verkehrlich überlastet. Gerade ein schlechtes Öffentliches Personennah-

verkehr (ÖPNV)-Angebot führt zu einer Steigerung des motorisierten Individualverkehrs (MIV), was sich wiederum auf nicht ausgebauten Straßen negativ auf den Verkehrsfluss auswirkt. Daneben gibt es auch dünn besiedelte Grenzräume, deren ÖPNV eine so geringe Nachfrage erfährt, dass es schwierig ist, ihn aufrechtzuerhalten oder attraktiver zu gestalten. Mängel in der physischen Infrastruktur sind für Außenstehende leicht zu erkennen. Dies sind zum Beispiel fehlende Übergänge an der Grenze, wie Brücken, Radwege, Straßen und Fußgängerwege. Organisatorische und finanzielle Aspekte sind nach wie vor stark von den nationalen Regelungen abhängig, und manchmal besteht die Grenze auch weiter als klare Abgrenzung im Bewusstsein der Grenzbewohner (s. Beitrag Spellerberg/Schönwald/ Weber in diesem Band).

Grenzregionen sind traditionell als benachteiligte Regionen angesehen, da sie am Rand und nicht im Zentrum eines Landes liegen und häufig nicht gut an die restliche Infrastruktur des Landes angeschlossen und somit schlecht erreichbar waren. Nach der Öffnung der innereuropäischen Grenzen liegen viele Grenzregionen nicht mehr am Rand, sondern im Zentrum Europas und können von ihrer Grenznähe profitieren. Die EU fördert die Zusammenarbeit der Grenzregionen und will die Anbindung dieser Regionen an das Gesamtverkehrsnetz verbessern, unter anderem damit sie gegenseitig von ihrer Grenznähe profitieren können. Dies gestaltet sich jedoch häufig nicht einfach. Trotz ehrgeiziger Ziele und Bemühungen, ein gut funktionierendes europäisches Verkehrsnetz zu schaffen, bestehen im Großteil der EU immer noch Engpässe und ineffiziente grenzüberschreitende Verkehrsströme (Europäische Kommission 2011a: 2). Gerade in den neuen Mitgliedsstaaten wird der grenzüberschreitende Verkehr häufig als rückständig angesehen (Monti 2010: 65). Dies ist der Fall, obwohl die EU bereits seit einiger Zeit die Bedeutung des grenzüberschreitenden Verkehrs herausstellt und dazu aufruft, die Infrastruktur im Grenzraum zu stärken.

Neben individuellen Herausforderungen aufgrund unterschiedlicher Eigenschaften der Grenzregionen gibt es im grenzüberschreitenden Verkehr Herausforderungen, die in fast jedem Grenzraum zutreffen. Diese werden nachfolgend beschrieben.

2.2.1 Rechtliche und administrative Herausforderungen

Die europäische Verkehrs- und Kohäsionspolitik besteht nur aus rahmengebenden Richtlinien und Verordnungen für die Mitgliedsstaaten. Die Mitgliedsstaaten und ihre jeweils verantwortlichen Ebenen sind alleine für die Umsetzung verantwortlich. Daher existieren in den EU-Mitgliedsstaaten ganz unterschiedliche Gesetze im Verkehrssektor. Unterschiede gibt es beispielsweise aufgrund von Traditionen und Erfahrungswerten (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7, 37). Außerdem ist die Umsetzung von (europäischer) Politik oft Auslegungssache und kann sich in der Praxis unterschiedlich entfalten: Die ursprünglichen Ziele der Politikstrategien können sich während der Umsetzung verändern (Jann/Wegrich 2003: 89). Außerdem wird die genaue Umsetzung der EU-Verkehrspolitik nicht kontrolliert. Diese unterschiedlichen nationalen Regelungen erschweren die grenzüberschreitende Zusammenarbeit (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.; Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7). Ein Beispiel dafür sind die rechtlichen Rahmenbedingungen der EU-Länder im Bereich ÖPNV, z. B. unterschiedliche nationale Sicherheitsstandards oder Lizenzen. Diese können den grenzüberschreitenden Betrieb behindern, indem sie bestimmte Transportmittel auf der anderen Seite der Grenze einschränken oder sogar untersagen. Weitere nationale Unterschiede können im Arbeitsrecht bestehen, was Fragen bezüglich grenzüberschreitend eingesetztem Personal aufwirft (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Das grundlegende Problem ist meist,

dass die Gesetze nur in der Landessprache verfügbar und daher dem Nachbarland nur schwer zugänglich und verständlich sind. Dadurch können gesetzliche Disparitäten zusätzliche Verzögerungen in der Umsetzung von Projekten erzeugen (ESPON 2004: 243; CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Weiterhin wurde beobachtet, dass die lokalen Verwaltungsebenen sich nicht stark mit EU-Politik beschäftigen, es sei denn die Politik bietet finanzielle oder sonstige Vorteile (ESPON 2004: 267).

2.2.2 Herausforderungen in der grenzüberschreitenden Verkehrsplanung

Der gemeinsame Ausbau von grenzüberschreitender Infrastruktur ist auch deshalb schwierig, weil eine gemeinsame Planung und Abstimmung nötig wird (s. Beitrag Pallagst/Caesar in diesem Band). Dies ist mit einem höheren Aufwand und einer höheren Zeitintensität verbunden. Durch die Beteiligung von Behörden auf beiden Seiten der Grenze kann die Entscheidungsfindung verzögert werden. Somit beginnt die praktische Umsetzung auch erst später. Der Prozess wird zusätzlich verlängert, wenn nicht die lokalen Behörden zuständig sind, sondern die höheren Ebenen. Dies kann zu Kommunikations- und Abstimmungsproblemen führen, häufig sind die Entscheidungsprozesse grundsätzlich anders aufgebaut. Insbesondere müssen die Verkehrsbetreiber unter Beachtung der EU-Regularien in die Kooperation involviert sein, um eine Umsetzung zu gewährleisten (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.; Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 7). Außerdem sind die Bedürfnisse der Kooperationspartner häufig nur auf einen nationalen Mehrwert ausgerichtet und nicht auf den gemeinsamen Grenzraum (CONPASS Consortium 2002: 56 f.). Dies ist oft auch einer fehlenden Datenverfügbarkeit über grenzüberschreitende Verkehrsströme und Nachfragen geschuldet, weswegen es schwer ist, ein geeignetes Angebot anzubieten (Schreiner 2015). Darüber hinaus müssen grenzüberschreitende Kooperationsstrukturen häufig erst aufgebaut werden (CONPASS Consortium 2002: 56 f.). Dabei gestaltet sich die Partnersuche schwierig, wenn die entsprechenden Entscheidungsträger nicht bekannt sind oder kein Interesse an einem Austausch haben. Außerdem können unterschiedliche Planungstraditionen und -abläufe die Zusammenarbeit erschweren. Eine Kooperation wird zudem durch unterschiedliche Einstellungen zu aktuellen Verkehrstrends erschwert (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 8 f.). Bei grundsätzlich unterschiedlichen oder negativen Einstellungen, auch bezüglich des Nachbarlands, ist eine Kooperation schwierig (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 8 f.). Regelmäßige Kontakte zwischen Entscheidungsträgern können Vertrauen schaffen und erhöhen die Chance einer Projektumsetzung. Dafür werden engagierte Akteure benötigt. Inkompatible nationale technische Systeme sind eine weitere Herausforderung, auch weil sie die Kosten einer grenzüberschreitenden Infrastruktur in die Höhe treiben (Peter 2015).

2.2.3 Finanzielle Herausforderungen

Die Finanzierung eines grenzüberschreitenden Verkehrsprojekts ist schwierig. Wenn im Grenzraum eine geringe Nachfrage herrscht, werden hohe Infrastrukturinvestitionen infrage gestellt. Meist werden Subventionsgelder national bereitgestellt und sind eingeschränkt auf eine Anwendung auf nationalem Territorium. Daher benötigen binationale Finanzierungen spezielle Abkommen und müssen sich an spezifische Regelungen halten (CONPASS Consortium 2002: 55 ff.). Um Finanzierungsprobleme zu umgehen, werden häufig große Projekte in mehrere Unterprojekte unterteilt, die dann in den jeweiligen Staaten durchgeführt werden. Hier besteht aber die Gefahr, dass ursprünglich gemeinsame Ideen und Strategien nicht oder nur zum Teil umgesetzt werden (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 10).

Finanzielle Unterstützung bei der Umsetzung der Europäischen Verkehrspolitik ist zwar vorhanden, konzentrierte sich in der Vergangenheit – insbesondere im Schienenverkehr – jedoch auf den grenzüberschreitenden Hochgeschwindigkeitsverkehr und nicht auf den grenzüberschreitenden Nahverkehr, der für die interne Mobilität zwischen zwei Grenzregionen weitaus bedeutsamer ist (Schreiner 2015).

Die EU-Ebene hat keine Kompetenz, Steuer- und Gebührenerhebungen EU-weit einheitlich zu regeln (ESPON 2004: 53, 241). Daher variiert die Preisgestaltung für die Nutzung der zur Verfügung gestellten Infrastruktur und Dienstleistungen in den Mitgliedsstaaten stark und es werden unterschiedliche Strategien verfolgt. Beispielsweise wird der ÖPNV gefördert, um den Individualverkehr auf der Straße zu minimieren, oder es werden Autobahnmautgebühren erhoben, um die Instandhaltung der Straßen zu finanzieren (Giorgi/Pohoryles/Freudensprung et al. 1999: 9 f.).

2.3 Herausforderungen im grenzüberschreitenden Öffentlichen Personennahverkehr

Im grenzüberschreitenden ÖPNV ist das Angebot häufig unzureichend, was gerade in strukturschwachen, dünn besiedelten Räumen an einer geringen Nachfrage liegt. Viele Linien enden an der nationalen Grenze und werden nicht durchgängig angeboten. Außerdem sind sie möglicherweise nicht aufeinander getaktet und ein guter, zeitsparender Umstieg für Reisende ist nicht möglich. Aufgrund des schlechten Angebots im grenzüberschreitenden ÖPNV ist er nicht attraktiv für potenzielle Nutzer, die dann den MIV vorziehen. Zusätzlich sind unter Umständen auch die Übergänge zwischen unterschiedlichen Verkehrsträgern wie Bus und Bahn nicht zufriedenstellend geregelt, sodass der intermodale Verkehr nicht funktioniert (CONPASS Consortium 2002: 51 ff.).

Aufgrund der ohnehin komplexen Ausgangssituation verschiedener Verkehrssysteme wird durch fehlende Transparenz des ÖPNV-Angebots der Zugang erschwert. Dies betrifft vor allem die Fahrpläne, mögliche Reiseziele, Ticketverkaufsorte und Ticketpreise. Die Informationsbereitstellung in den jeweiligen Sprachen des Grenzraums ist nicht immer gegeben, was bei fehlenden Fremdsprachenkenntnissen die Nutzung verhindert (CONPASS Consortium 2002: 49 f.).

Bei einem gemeinsamen grenzüberschreitenden Verkehrsverbund stellt sich am Ende die Frage nach der Aufteilung der Einnahmen auf die verschiedenen Verkehrsbetreiber. Hier fehlt es an Erfahrungen und diese Unklarheit kann dazu führen, dass es nicht zu einem gemeinsamen Tarif kommt. Zudem kann es aufgrund unterschiedlicher nationaler Währungen in den europäischen Ländern ohne Euro durch stark schwankende Wechselkurse auch zu Problemen beim Festlegen der Ticketpreise kommen (CONPASS Consortium 2002: 59). Häufig sind die Preise für eine grenzüberschreitende Fahrt im ÖPNV teurer als eine vergleichbare nationale Fahrt. Dies liegt an der Addition der Kosten auf beiden Seiten der Grenze und dem Versuch, die Kosten mit den Einnahmen zu decken. Die Ticketauswahl ist zudem häufig eingeschränkt. Meist sind beispielsweise nur Einzelfahrtentickets verfügbar und keine Monats-, Jahres- oder Mehrfahrkartentickets. Schüler- oder Seniorenvergünstigungen gibt es auch selten. Dadurch werden mögliche Ticketvergünstigungen ausgeschlossen. Dies geschieht aus Gründen der Erleichterung für die Verkäufer sowie zur einfacheren Verteilung der Einnahmen zwischen verschiedenen Betreibern, es ist jedoch nicht besonders nutzerfreundlich. Beim Umsteigen kann ein erneuter Ticketerwerb nötig werden (CONPASS Consortium 2002: 60 ff.).

Zusammenfassend ist zu erkennen, dass im grenzüberschreitenden öffentlichen Verkehr viele Barrieren und Herausforderungen bestehen, die eine gemeinsame Planung von Infrastruktur und Services sowie deren Betrieb erschweren.

Im nächsten Kapitel werden die Ziele und Instrumente im Verkehrsbereich auf EU-Ebene dargestellt.

3 Verkehrspolitische Ziele und Instrumente auf EU-Ebene

1957 bereits, im Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, entschlossen sich die Mitgliedsstaaten, eine gemeinsame Verkehrspolitik zu schaffen. Dabei sollten der gemeinsame Binnenmarkt, das wirtschaftliche Wachstum sowie die harmonische Entwicklung des EU-Raumes unterstützt werden (Veröffentlichungsdienst der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl 1957: Art. 2f). Heute wird die Verkehrsentwicklung weiterhin auf europäischer Ebene koordiniert. Zuständig ist die Generaldirektion Mobilität und Verkehr der Europäischen Kommission. Ziel ist es, ein gut funktionierendes nachhaltiges und umweltfreundliches, europäisches Verkehrsnetz zu entwickeln (Ruete 2010).

Anfangs konzentrierte sich die europäische Verkehrspolitik auf den Verkehr innerhalb der Mitgliedsstaaten und zwischen ihnen. Im Jahr 1970 wurde ein erstes Gesetz zur finanziellen Unterstützung von Verkehrsinfrastrukturen verabschiedet und im Jahr 1976 weiterentwickelt (Rat der Europäischen Gemeinschaft 1976). 1978 bereits wurden die ersten Prioritätsprojekte definiert (Rat der Europäischen Gemeinschaft 1978) und die Anzahl der geförderten Projekte nahm über die Jahre schnell zu. Zehn Jahre später wurde ein Aktionsprogramm für Verkehrsinfrastruktur ins Leben gerufen, welches das Ziel hatte, die Vervollständigung des europäischen Binnenmarkts zu unterstützen (Europäische Kommission 1988).

Ein gut ausgebautes europäisches Transportnetz wird als unabdingbare Voraussetzung für den europäischen Binnenmarkt, wirtschaftliches Wachstum und die europäische Wettbewerbsfähigkeit gesehen (Europäische Kommission 2011a: 3). Um einen barrierefreien, multimodalen europäischen Verkehr zu sichern, wurden im Jahr 1992 mit dem Maastrichter Vertrag die Transeuropäischen Netze als EU-Politikfeld eingeführt (Vertrag über die Europäische Union 1993: Art. 129b Abs. 1). Ziel war es, den freien Verkehr von Personen, Waren und Dienstleitungen innerhalb der EU zu unterstützen (Vertrag von Maastricht 1992: Art. 129b Abs. 1). In die anfänglichen Überlegungen und Dokumente wurde nur der Straßenverkehr einbezogen (Kommission der Europäischen Gemeinschaft 1993). Die ersten rechtlich bindenden Richtlinien von 1996 berücksichtigten dann auch die anderen Verkehrsträger (Europäisches Parlament und Rat der Europäischer Union 1996: Art. 3, Abs. 2). Diese Richtlinien wurden seitdem drei Mal überarbeitet (2001/2004/2006) und in den Jahren 2010 und 2013 geändert. Heute soll zusätzlich die Interoperabilität zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern und den nationalen Netzen verbessert werden. Zusätzlich sollen die Erreichbarkeit und der Zugang zu diesen Netzen für jeden europäischen Bürger garantiert werden (Vertrag von Maastricht 1992: Art. 129b Abs. 1).

Die aktuellen Richtlinien aus dem Jahr 2013 wurden als Reaktion auf das Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem“ (Europäische Kommission 2011b) verabschiedet. Es schlug vor, prioritär das Kernnetz, bestehend aus den wichtigsten Verkehrskorridoren, zu entwickeln. So sollen die Investitionen in die europäische

Verkehrsinfrastruktur verstärkt und konzentriert werden, um die Ziele der Europa-2020-Strategie zu erreichen sowie den europäischen Binnenmarkt zu vervollständigen (Europäische Kommission 2011a: 1 ff.).

Neben diesen Zielen, die sich vor allem mit der Umsetzung eines europäischen Verkehrsnetzes befassen, werden eine Vielzahl weiterer verkehrsspezifischer Themen auf EU-Ebene behandelt, u. a. Energieverbrauch im Fahrgasttransport, Versorgung mit europäischen Flugnavigationsdiensten, Arbeitsbedingungen im interoperablen grenzüberschreitenden Dienstleistungssektor, intermodale Ladestationen etc.

Außerdem üben andere EU-Politikfelder und -Dokumente einen starken Einfluss auf die europäische Verkehrsentwicklung aus. Die Europa-2020-Strategie z. B. ruft die Mitgliedsstaaten der EU auf, aktiv zur Umsetzung von Infrastrukturprojekten beizutragen, welche die Effizienz des Kernnetzes unterstützen (Europäische Kommission 2010: 19 ff.). Die raumbedeutsamen, vom informellen Rat der nationalen Minister für Raumordnung der Mitgliedsstaaten erarbeiteten Dokumente Europäisches Raumentwicklungskonzept (EUREK) von 1999 und die beiden Territorialen Agenden (TA 2007 und 2011) befassen sich zusätzlich mit europäischer Transportpolitik und bestätigen deren Wichtigkeit für die Zukunft der EU (Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister 1999: 27 ff., 2007: 4 ff., 2011: 8 ff.). Auch die Kohäsionspolitik behandelt den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur als wichtiges Thema. Sie zielt darauf ab, die wirtschaftliche, soziale und territoriale Kohäsion der Mitgliedsstaaten zu erreichen. Dazu unterstützt sie auch Verkehrsinvestitionen (Europäische Union 2006: Art. 3).

Weil die europäische Verkehrsentwicklung ein Kernthema für die EU ist, stellt sie diverse Fördermöglichkeiten dafür bereit:

- Kohäsionsfonds
- Europäischer Fonds für Regionalentwicklung (EFRE)
- TEN-T Programm (bis 2013)
- Marco Polo Programm (bis 2013)

} Seit 2014 zusammengefasst unter der Fazilität „Connecting Europe“

- 7. Forschungsrahmenprogramm (bis 2013), seit 2014 „Horizon 2020“

Das Programm „Horizon 2020“ fördert Forschungsprojekte im Bereich Verkehr unter dem Titel „Smart, green and integrated transport“ (Europäische Kommission 2014c).

In der EU-Förderperiode 2007–2013 sahen sowohl Kohäsionspolitik – in Form der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit (ETZ) – als auch Verkehrspolitik – im Rahmen der Transeuropäischen Netze – den Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs als Priorität vor. Ein verbesserter grenzüberschreitender Verkehr sollte in beiden Politikfeldern zur Vollendung des Europäischen Binnenmarktes, zu einer höheren Wettbewerbsfähigkeit sowie einer erhöhten Erreichbarkeit und Vernetzung zwischen den Mitgliedsstaaten beitragen. Die TEN-V-Politik legte ihren Fokus auf die Unterstützung der grenzüberschreitenden Infrastruktur in TEN-V-Netz und wurde damit auch von der ETZ unterstützt. Weiterhin konnte in ETZ- Projekten ergänzend der Ausbau von Sekundärnetzen sowie von Verkehrskorridoren in der transnationalen Zusammenarbeit unterstützt werden (Caesar 2015: 5 f.).

Die Europäische Kommission erklärt die nach wie vor bestehenden Probleme im grenzüberschreitenden Verkehr mit einer bisher fehlenden Koordination zwischen den Mitgliedsstaaten und mit dem Fehlen eines gemeinsamen Finanzierungsrahmens (Europäische Kommission 2011a: 3). In der neuen EU-Förderperiode (2014–2020) sollen die

Probleme angegangen werden. Im Vergleich zur vorherigen Förderperiode wurden die EU-Regelungen überarbeitet und es wurde versucht, die Förderprogramme besser zu vernetzen sowie deren Inhalte klarer zu gestalten, um den EU-weiten Verkehr langfristig noch stärker zu verbessern. Vor allem der grenzüberschreitende Verkehr soll verstärkt gefördert werden.

Die **Verkehrspolitik** sieht vor, das Transportnetz weiter auszubauen. Dazu wurden unter anderem die oben schon angesprochenen neuen Leitlinien für die Transeuropäischen Verkehrsnetze geschaffen, die ein neues Finanzierungsinstrument, die Fazilität „Connecting Europe", vorsehen. Hier steht nun auch dreimal mehr Geld zur Verfügung und die Fördertöpfe des Marco-Polo-Programms und des TEN-T-Programms wurden zusammengeführt (Europäische Kommission 2014b: 2). In diesem Zusammenhang neu eingeführte Ergebnisindikatoren sollen dazu dienen, die Wirkung der Projekte besser messen zu können (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013b: Art. 4). Außerdem wurde eine Zwei-Ebenen-Struktur eingefügt, bestehend aus einem Kern- und einem Gesamtnetz (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013a: Art. 6). Bis zum Jahr 2030 soll das europäische Kernnetz, das aus multimodalen Transportkorridoren besteht, umgesetzt sein. Dieses Kernnetz besteht aus den strategisch relevantesten Routen und soll sich insbesondere auf Hauptengpässe, multimodale Knotenpunkte sowie grenzüberschreitende Verbindungen konzentrieren. Bis 2050 soll die restliche europäische Verkehrsinfrastruktur an die EU-Leitlinien angepasst und das Gesamtnetz vervollständigt sein (Europäische Kommission 2011a: 3). Außerdem wurden in der neuen TEN-V-Gesetzgebung viele Inhalte verstärkt, erläutert und detailliert.

Mit dem Übergang in die Förderperiode 2014–2020 wurden auch die **Kohäsionspolitik** und die Leitlinien der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit angepasst. Alle neuen EU-Dokumente weisen eine stärkere und auf bestimmte Schwerpunktthemen beschränkte Fokussierung auf mit dem Ziel, die finanzielle Unterstützung zu konzentrieren und deutlichere Ergebnisse zu erreichen. Außerdem wurden die EU-Politikfelder darauf ausgelegt, die Ziele der Europa-2020-Strategie bis zum Jahr 2020 zu erfüllen (Europäische Kommission 2014a). Die neuen Regelungen für die Kohäsionspolitik umfassen einen gemeinsamen strategischen Ansatz, in dem thematische Prioritäten definiert wurden, die für alle Fonds gelten (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013d: Art. 9). Außerdem wurde festgelegt, wie die Kohäsionspolitik mit anderen europäischen Politiken und Förderinstrumenten koordiniert werden soll, um Parallelstrukturen zu vermeiden (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013d: Appendix I, Nummer 4). Der Kohäsionsfonds sowie der EFRE unterstützen weiterhin Verkehrsprojekte, jedoch wurden einige Vorgaben konkretisiert. Der Anteil des Kohäsionsfonds, der für TEN-V-Prioritätsprojekte reserviert ist, wurde mit der neuen Förderperiode genau definiert. Vom restlichen Geld können weitere Transportprojekte in der EU gefördert werden (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013e: Art. 3 f.). Beim EFRE wurden die Prioritäten etwas genauer formuliert und sind somit etwas detaillierter als die des Kohäsionsfonds. Genauso wie beim „Connecting Europe"-Fonds wurden auch für den EFRE Ergebnisindikatoren definiert, um die Projektergebnisse besser messen zu können (Europäisches Parlament und Rat der Europäischen Union 2013c: Art. 5).

In der Förderung des grenzüberschreitenden Verkehrs sehen die EU-Politikdokumente der ETZ sowie der TEN-V eine Koordinierung der beiden Politikfelder vor. Dies soll zur Erreichung der Europa-2020-Strategie (Europäische Kommission 2010) beitragen. Europa 2020 fungiert als Katalysator, der die Ziele beider Politiken im Bereich

grenzüberschreitender Verkehr einander annähert. Gemeinsame Ziele der Förderung grenzüberschreitender Verkehrsprojekte sind beispielweise die Reduzierung von CO_2-Ausstößen, der Beitrag zu nachhaltigem Verkehr und einem weiteren europäischen Zusammenwachsen. Außerdem soll ein durchgängiges europäisches Verkehrssystem geschaffen werden. Die ETZ-Politik konzentriert ihre Mittel vor allem auf das Gesamtnetz und fördert damit sekundäre und tertiäre Verkehrsnetze. Die TEN-V unterstützen beide Ebenen – das Kernnetz sowie das Gesamtnetz, jedoch soll zunächst vorrangig das Kernnetz ausgebaut werden. Die ETZ verfolgt hingegen das Ziel, die Gesamterreichbarkeit in der EU zu verbessern, und zeigt einen stärkeren planerischen Hintergrund: Es können beispielsweise Projekte gefördert werden, die zum Ziel haben, den grenzüberschreitenden Planungsprozess von grenzüberschreitenden Verkehrsinfrastrukturen und Dienstleistungen zu verbessern (Caesar 2015: 9 f.).

Um den bisherigen Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr auf regionaler bzw. lokaler Ebene zu skizzieren, werden im folgenden Kapitel Erfahrungen und Ergebnisse im Untersuchungsraum Großregion und Oberrhein präsentiert.

4 Einfluss der EU-Politik auf die Förderung des regionalen bzw. lokalen grenzüberschreitenden Verkehrs

Nachdem die EU, wie oben beschrieben, einige ihrer Politikfelder auf die finanzielle Unterstützung von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten ausgerichtet hat, soll in diesem Kapitel anhand von Fallbeispielen aus der Verkehrspraxis untersucht werden, wie groß der tatsächliche EU-Einfluss auf den Grenzverkehr auf regionaler und lokaler Ebene ist. Dazu wird zunächst die Praxis des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs zwischen der Pfalz und dem Elsass beschrieben. Daraufhin wird das EU-geförderte INTERREG-Projekt „POS NORD“ vorgestellt und der binationale Kooperationsansatz „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière“ präsentiert, der ohne EU-Förderung umgesetzt wird.

4.1 Grenzüberschreitender Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass – Praxisbeispiel aus dem Zweckverband Schienenpersonennahverkehr (ZSPNV) Rheinland-Pfalz Süd (Oberrhein-Nord)[1]

Vorbemerkung

Im Jahr 2007 und damit zu Beginn des Programms INTERREG IV Oberrhein organisierte der Zweckverband REGIO PAMINA in Haguenau ein Forum, das sich mit den Herausforderungen des grenzüberschreitenden ÖPNV im PAMINA-Raum beschäftigte. Seither sind einige Millionen Euro aus dem Programm INTERREG IV in Verkehrsprojekte in weiter südlich gelegene Gebiete am Oberrhein geflossen, während die Situation des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs im Eurodistrikt REGIO PAMINA stagniert. Die seinerzeit in Haguenau diskutierten Herausforderungen, Probleme und potenziellen Lösungsansätze zur Verbesserung des grenzüberschreitenden ÖPNV sind weitgehend unverändert auch heute, an der Schwelle zum Nachfolgeprogramm INTERREG V, noch aktuell.

[1] Die nachfolgenden Ausführungen wurden von Werner Schreiner erarbeitet und stützen sich weitgehend auf seine Präsentation im Rahmen der Sitzung des Verkehrsausschusses des EURODISTRICT am 18. Juli 2014. Michael Heilmann hat den Text mit seinen Erfahrungen ergänzt.

Obwohl in den vergangenen Monaten insbesondere im Elsass und in Rheinland-Pfalz verschiedene Maßnahmen zur Ertüchtigung und Attraktivitätssteigerung von Bahnstrecken und Bahnhöfen realisiert wurden, haben sich die Qualität und Quantität der grenzüberschreitenden Verbindungen kaum geändert.

Ein grundlegender Erklärungsansatz hierfür ist darin zu finden, dass für die Weiterentwicklung des Schienenverkehrs beiderseits der Grenze unterschiedliche Schwerpunkte gesetzt werden. Während in Rheinland-Pfalz der Akzent auf der Angebotsvertaktung liegt, dem sogenannten Rheinland-Pfalz-Takt, liegt die Priorität im Elsass auf dem Berufsverkehr und dem Anschluss an den TGV. Die Kompatibilität der Systeme und die Erzielung abgestimmter Verbesserungen im grenzüberschreitenden Verkehr werden hierdurch erschwert.

Rückblick: Stilllegung und Reaktivierung

In den Jahren 1970–1980 wurden die grenzüberschreitenden Bahnverkehre zwischen der Pfalz und dem Elsass stillgelegt. Die Infrastruktur der Strecken wurde vernachlässigt; die auf der Straße geschaffenen Ersatzmaßnahmen blieben ohne Nachfrage (lange Fahrtzeit, zu viele Umstiege).

Die Reaktivierung erfolgte im Zuge der Planungen für den Rheinland-Pfalz-Takt, nämlich zum 01.03.1997 auf der Strecke Winden – Wissembourg und im Dezember 2002 auf der Strecke Wörth – Lauterbourg, nachdem diese im Jahr 1999 zunächst für den Ausflugsverkehr eingerichtet worden war.

Die reaktivierte Strecke Winden – Wissembourg wird täglich bedient. Daraufhin entschlossen sich die Region Elsass und die SNCF, den an Wochenenden eingestellten Schienenpersonennahverkehr zwischen Wissembourg und Haguenau im September 1999 wieder aufzunehmen. Die Akzeptanz des Verkehrsangebotes auf der deutschen Seite hat sich gut entwickelt und ist seit Jahren konstant.

Die grenzüberschreitenden Tarife des Verkehrsverbundes Rhein-Neckar (VRN) und des Karlsruher Verkehrsverbundes (KVV) gelten bis zu den Bahnhöfen Wissembourg und Lauterbourg.

Im Rahmen des Ausflugszug-Konzepts des Rheinland-Pfalz-Takts gibt es grenzüberschreitende Fahrtenangebote von Mainz (Elsass-Express) und Koblenz (Weinstraßen-Express), die der Region auch einen radtouristischen Mehrwert verschaffen. Diese „Ausflugszüge“ nach Wissembourg verkehren von Mai bis Oktober an Sonn- und Feiertagen. Zudem gibt es seit einigen Jahren einen „Ausflugszug“ an Samstagen und Sonntagen (ganzjährig) von Neustadt über Wissembourg nach Strasbourg. Diese Zugverbindung wird derzeit mit Triebwagen der SNCF gefahren. Der ZSPNV Süd zahlt hierfür eine jährliche Miete. Je nach Touristensaison und Wettersituation erfreuen sich die Züge einer hohen Nachfrage.

Im Jahre 2005 wurde eine Tarifvereinbarung zwischen der Region Elsass und dem VRN geschlossen zugunsten der Schaffung spezieller Tarifangebote für die Strecken des VRN und die Bahnstrecken im Département Bas-Rhin: das „Ticketplus Alsace“ bzw. der „Pass Alsace-Rhein-Neckar“. Die Tarifangebote gelten an Wochenenden und Feiertagen, das „Ticketplus Alsace“ nur für bestimmte Nutzer- bzw. Tarifgruppen (z. B. Inhaber von Job-Ticket, Karte ab 60 u. a.). Sie zeigen in ihren Nutzerzahlen auch die unterschiedliche Akzeptanz der ÖPNV-Angebote bei der Bevölkerung.

Die Schaffung eines Tarifangebotes für Nutzergruppen (analog dem VRN) aus dem Bereich des KVV wurde bis dato seitens der Region Elsass nicht unterstützt (Verweis auf Schaffung einer Gesamtkonzeption für den Bereich Elsass). Die Gesamtkonzeption wurde mittlerweile auf elsässischer Seite verworfen. Es wird jetzt an Einzelfalllösungen gearbeitet. Ebenso gibt es noch keine grenzüberschreitende Lösung für die Fahrradmitnahme. Die badischen Partner befürworten das Vorhaben und signalisieren Bereitschaft, analog dem VRN die Ausgleichszahlungen für die Tarife zu übernehmen. Zum 01.12.2016 wurde für den KVV eine Lösung analog dem VRN gefunden.

Aufgabenbereich des Schienenverkehrs

- Schienenverkehr und Tourismus: Für den Bereich Nordelsass-Pfalz bedient der grenzüberschreitende Schienenverkehr bislang im Wesentlichen eine touristische Nachfrage. Der Bereich zwischen Neustadt an der Weinstraße und Haguenau/Niederbronn-les-Bains unter besonderer Berücksichtigung auch des grenzüberschreitenden Biosphärenreservats Pfälzerwald/Vosges du Nord bildet eine touristische Einheit und ist in der Konsequenz auch als gemeinsamer Verkehrsraum zu entwickeln, d. h. durch ein attraktives grenzüberschreitend abgestimmtes Verkehrsangebot zu erschließen. Besondere Aufmerksamkeit verdienen in diesem Kontext die Erreichbarkeit von Strasbourg als touristischem Zentrum und die Bahnverbindungen zwischen den Partnerstädten Haguenau und Landau.
- Schienenverkehr und Arbeitsmarkt: Aktuell spielt der grenzüberschreitende Schienenverkehr für die Ausbildungs- bzw. Arbeitsmobilität eine untergeordnete Rolle; der Grenzgängerverkehr organisiert sich weitgehend in anderen Formen (motorisierter Individualverkehr, Fahrgemeinschaften, werkbezogener Linienbusverkehr). Im Zusammenhang mit den aktuellen Initiativen zur Förderung des grenzüberschreitenden Ausbildungs- und Arbeitsmarkts sollte der grenzüberschreitende schienenbezogene ÖPNV künftig auch als Alternative zum motorisierten Individualverkehr für Ausbildungs- und Berufspendler verbessert werden. Das öffentliche Verkehrsangebot dient in diesem Sinne der Unterstützung ausbildungs- und beschäftigungspolitischer Maßnahmen.
- Zubringerfunktion zum Fernverkehr: Die Verbesserung der grenzüberschreitenden Schienenverbindungen ist nicht zuletzt auch unter dem Aspekt der Anbindung an Schienenverkehrsknoten außerhalb des Eurodistrikts REGIO PAMINA interessant und bedeutsam, so z. B. für das Erreichen von Fernverkehrs- bzw. Hochgeschwindigkeitszügen am Hauptbahnhof Strasbourg in Richtung Rhin/Rhone oder zum Erreichen der neuen schnellen Verbindungen nach Paris.

Gründe für die Stagnation in den letzten Jahren

Die Gründe für die Stagnation im Bereich des Schienenverkehrs in den letzten Jahren sind vielfältig:

- Hohe Kosten für die Aus- bzw. Nachrüstung der Leit- und Sicherungstechnik der Züge. Hierbei ist mit Kosten von ca. 1 Mio. €/Triebwagen zu rechnen. Der Ausbau der französischen und deutschen Schieneninfrastruktur wurde aufgrund einer fehlenden Gesamtkonzeption zu Angebot und Infrastrukturausbau zurückgestellt.
- Bisher keinerlei Fördermöglichkeiten auf EU-Ebene für die o. g. Investitionen.
- Derzeit existieren nur etwas mehr als ein Dutzend Fahrzeuge, die täglich im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Offenburg, Strasbourg und Saarbrücken bzw.

am Wochenende auch im Rahmen eines Ausflugszuges von Neustadt nach Strasbourg (über Wissembourg) und zurück eingesetzt werden. Da diese Fahrzeuge nur geringe Kapazitäten von ca. 80 Sitzplätzen aufweisen, sind teure Mehrfachtraktionen erforderlich. Die gestiegene innerelsässische Nachfrage führt bei der Strecke Strasbourg – Saarbrücken ab Dezember 2016 dazu, dass durchgehende grenzüberschreitende Zugverbindungen aufgegeben werden und Anschlussverbindungen geschaffen werden.

- Unterschiedliche Angebotsphilosophien: in Deutschland Taktfahrplan, in Frankreich auf den Nebenstrecken Konzentration auf den Berufsverkehr, bzw. bei der Strecke Strasbourg – Wissembourg zusätzlich auf den TGV, der seit Juli 2016 Strasbourg mit Paris verbindet und seit Herbst 2016 für diese Strecke nur noch eine Stunde und 48 Minuten benötigt. In den Grenzbahnhöfen Wissembourg und Lauterbourg sind diese Systeme oft mit dem Rheinland-Pfalz-Takt nicht kompatibel, sodass es zu einer Vielzahl schlechter Anschlüsse mit langen Wartezeiten oder im schlimmsten Fall zu sogenannten „Angesichtsabfahrten" in Lauterbourg kommt – teilweise korrigiert zum 11.12.2016.
- Verbesserungsbedürftige Nutzerfreundlichkeit in puncto Kundeninformation und Vertrieb von Fahrscheinen. Mit der Abschaffung des grenzüberschreitenden Personenverkehrs durch die Nationalbahnen wurde auch die durchgehende Tarifierung zurückgenommen. Während es 1968/69 noch problemlos möglich war, sowohl eine Bahnfahrkarte von Neustadt/Weinstraße nach London (Hinweg über Brüssel und Ostende, Rückweg via Calais und Metz) als auch direkte Bahnfahrkarten von Neustadt ins benachbarte Elsass zu lösen, besteht heute nur noch die eingeschränkte Möglichkeit, grenzüberschreitende Fahrausweise im Internet bei den unterschiedlichen Bahnverwaltungen zu lösen oder ein Reisebüro einzuschalten. Selbst im grenznahen Bereich kann man z. B. nur eingeschränkt und oft Umwege ausweisende und daher teurere Tickets am Fahrausweisautomaten lösen. Hier sind dringend Verbesserungen erforderlich.
- Zunehmende Konkurrenz durch Fernbusse. So scheut sich die Bahn nicht, ihrem Bahnangebot Mannheim – Strasbourg durch einen IC-Bus zum Niedrigstpreis von 9 Euro Konkurrenz zu machen.

EU-Einfluss auf den grenzüberschreitenden Schienenverkehr

Der Einfluss der EU auf den grenzüberschreitenden Schienenverkehr war in den letzten Jahren im Wesentlichen dadurch geprägt, dass in der Regel einige wenige Projekte im Bereich des Fernverkehrs im Fokus standen, wie z. B. der Ausbau der Strecke Frankfurt – Mannheim – Saarbrücken – Paris infolge der Vereinbarung von La Rochelle vom 22.05.1992 zwischen Deutschland und Frankreich (Bundesrepublik Deutschland 1992). Der Ausbau des Schienenpersonennahverkehrs wurde in den vergangenen Jahren durch die EU faktisch nicht unterstützt, da es keine geeigneten Förderprogramme gab. Mit dem Start von INTERREG V bietet sich erstmals die Chance, durch Investitionen in die Infrastruktur oder in Fahrzeuge den grenzüberschreitenden SPNV zu verbessern.

Generell sind jedoch die Möglichkeiten, in absehbarer Zeit deutliche Verbesserungen im europäischen Grenzverkehr zu erreichen, dadurch begrenzt, dass in den vergangenen Jahrzehnten sehr viele Fakten geschaffen wurden, die einen freizügigen grenzüberschreitenden Schienenverkehr erheblich erschweren, wie z. B. unterschiedliche Zugsicherungssysteme, die nicht miteinander kompatibel sind. Zudem haben sich insbeson-

dere in den letzten 20 Jahren die Regelwerke der nationalen Eisenbahngesellschaften eher weiter voneinander entfernt als angenähert.

Es sind daher in den kommenden Jahren unzählige kleine und kleinste Schritte erforderlich, um im Bereich des SPNV einen nennenswerten Anteil am grenzüberschreitenden Modal Split erzielen zu können und das Angebot wieder in das Bewusstsein der Bevölkerung zu bringen.

Fazit, Zukunftsaufgaben und nächste Projektansätze

Um die Akzeptanz des grenzüberschreitenden Nahverkehrs zu erhöhen, ist eine Vielzahl von Schritten erforderlich:

- Die Verbesserungen der Anschlusssituation bei den Verkehrsangeboten in Wissembourg und Lauterbourg ist dringend erforderlich. Um zum Individualverkehr konkurrenzfähig zu werden, müssen möglichst durchgehende Verkehrsangebote geschaffen werden.
- Mit den Angebotsverbesserungen müssen die Bedingungen für die Tarife (Preis/Verkauf/Marketing) verbessert werden. Aus Sicht des Kunden wäre es hilfreich, wenn Tickets im grenzüberschreitenden Verkehr sowohl für transnationale Fernverkehre als auch insbesondere für die regionalen grenzüberschreitenden Bahnverkehre gebucht werden könnten, wie zwischen Neustadt/Weinstraße und Strasbourg via Lauterbourg.
- Um die Kundeninformation zu attraktiveren, müssen beispielsweise auch die direkten Züge zwischen Strasbourg – Haguenau und Neustadt/Weinstraße bzw. in Gegenrichtung an den Bahnsteigen angezeigt werden.
- Der Datenaustausch zwischen EFA Baden-Württemberg, dem VRN, dem Elsass und den übrigen Fahrplanauskunftssystemen der Verbünde im Bereich der Trinationalen Metropolregion ist zu verbessern. Die Rahmenbedingungen für Fahrplanauskünfte sind zu harmonisieren (Fahrwege, Anschlusszeiten, Sprachwahl).
- Um insbesondere die hohen Investitionen in die Fahrzeuge finanzieren zu können, bedarf es einer Finanzierungsperspektive: Das Programm INTERREG V Oberrhein ging Ende 2014 an den Start. Schienenverkehrsprojekte dienen dem spezifischen Programmziel Nr. 7 („Begrenzung des Anstiegs des grenzüberschreitenden, motorisierten Verkehrs durch die Entwicklung von belastungsärmeren Verkehrsträgern im Oberrheinraum“, INTERREG V A Oberrhein 2014: 60) und haben insoweit eine grundsätzliche Chance auf Förderung.
- Eine ebenso sinnvolle Einsatzmöglichkeit dieser EU-Mittel könnte die Förderung des Ausbaus der Schieneninfrastruktur in der Grenzregion sein. So hat derzeit die Strecke Neustadt – Wissembourg das Handicap, dass ab der französischen Grenze die Geschwindigkeit von 100 km/h auf 80 km/h und dann sehr schnell auf 30 km/h reduziert werden muss. Dadurch gehen pro Richtung ca. 2–3 Minuten Fahrzeit verloren. Könnten diese Fahrzeitgewinne realisiert werden, könnten der Übereckanschluss Karlsruhe – Winden – Wissembourg noch stabiler gestaltet werden und eventuell die Anschlüsse in Wissembourg verbessert werden.
- Um die heute in Lauterbourg zwischen den Zügen der DB Regio und der SNCF bestehende, sehr ungünstige Anschlusssituation zu verbessern, laufen derzeit Gespräche zwischen dem Beauftragten für grenzüberschreitende Angelegenheiten des Landes Rheinland-Pfalz, Werner Schreiner, dem ZSPNV Süd, der Region Elsass und

der SNCF. Ziel ist es, ab Dezember 2016 am Wochenende umsteigefreie Verbindungen in der Relation Wörth – Strasbourg anbieten zu können. Flankiert werden muss dieses Projekt durch ein Tarifangebot des Karlsruher Verkehrsverbundes sowie der Region Elsass/SNCF. Sogeschehen analog VRN zum 01.12.2016.

Dies ist jedoch alles nur möglich, wenn auf beiden Seiten der feste politische Wille besteht, den grenzüberschreitenden Schienenverkehr zu verbessern und die notwendigen Investitionen zu finanzieren. Es sollte im Interesse aller verkehrspolitischen und grenzüberschreitenden Akteure liegen, durch frühzeitige Programmierung eines INTERREG V-Projekts EU-Mittel zur Verbesserung des grenzüberschreitenden Schienenverkehrs am gesamten Oberrhein (und nicht wie in der Vergangenheit nur im südlichen Oberrheingebiet) einzusetzen. Die Herausforderungen im Süden und im Norden sind in der Sache unterschiedlich, aber nicht in ihrer Bedeutsamkeit für die betroffenen Räume.

4.2 INTERREG IV A - Projekt POS NORD (Großregion)

Das deutsch-französischen INTERREG-Projekt, „POS NORD – Optimierung des grenzüberschreitenden Streckenabschnittes Baudrecourt – Saarbrücken – Kaiserslautern – Mannheim – Strecke Nr. 4 der Transeuropäischen Netze und Korridor C06 des Netzwerkes Railnet Europa", das im grenzüberschreitenden Kooperationsgebiet der Großregion zwischen 2011 und 2014 gefördert wurde, beschäftigte sich mit dem Ausbau des Hochgeschwindigkeitsnetzes im Schienenpersonenverkehr zwischen Baudrecourt auf französischer und Mannheim auf deutscher Seite, dem sogenannten POS[2]-Nordast (INTERREG IV A Großregion 2017). Der Streckenabschnitt ist Teilbereich des Atlantischen TEN-V-Kernnetz-Korridors, der sich von Mannheim bzw. Strasbourg über Paris nach Le Havre bzw. über Bordeaux bis zum westlichen Teil der Iberischen Halbinsel erstreckt.

Bisher war es auf der Strecke zwischen Paris und Frankfurt über Kaiserslautern nicht möglich, die volle Geschwindigkeit der Züge zu nutzen, da der im Rahmen des derzeitigen Bundesverkehrswegeplans vorgesehene Ausbau noch nicht vollständig umgesetzt ist. Es besteht die Befürchtung, dass nach Fertigstellung des Südastes über Straßburg die Fahrzeiten zwischen Frankfurt und Paris über den Südast kürzer sind als über den Nordast (vgl. Abbildung 1). Deswegen sollte im Rahmen dieses Projektes von den deutschen und französischen Projektpartnern eine gemeinsame Prioritätenliste darüber erstellt werden, welche Teilabschnitte im Hochgeschwindigkeitsnetz der POS NORD über Kaiserslautern vorrangig ausgebaut werden sollen. Der Ausbau der wichtigsten Abschnitte sollte dann im Nachgang mit nationalen Fördermitteln umgesetzt werden (INTERREG IV A Großregion).

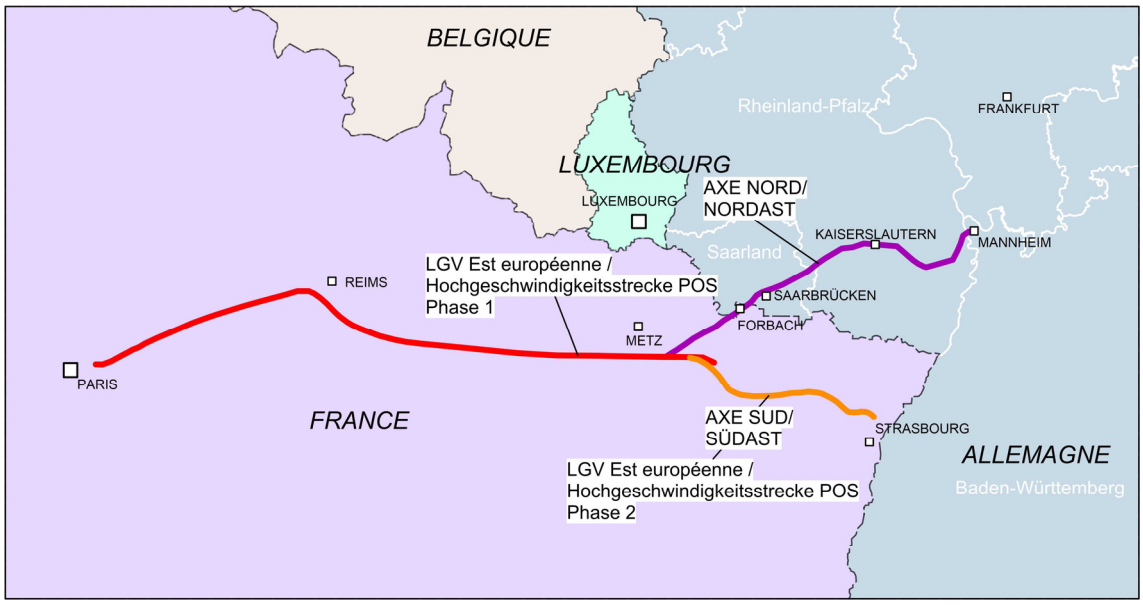
Eine deutsch-französische Kooperation zu diesem Streckenabschnitt existiert schon seit 1992. Im Vertrag von La Rochelle zwischen dem deutschen Bundesverkehrsminister und dem französischen Minister für Ausrüstung, Wohnungsbau und Verkehr wurden im Jahr 1992 gemeinsame Entwicklungsziele im grenzüberschreitenden Eisenbahn-Hochgeschwindigkeitsverkehr beschlossen. Die beiden nationalen Netze sollten durch gezielte Infrastrukturinvestitionen besser verknüpft werden. So wurde der gemeinsame Ausbau von verschiedenen Strecken, darunter auch die Verbindung zwischen Frankfurt (Main) und Paris, beschlossen. Um den Ausbau zu sichern, wurden konkrete (Aus-) Baumaßnahmen auf deutscher und französischer Seite definiert, die von den jeweiligen nationalen Ebenen umgesetzt werden sollten (Bundesrepublik Deutschland 1992).

[2] POS steht für die Verbindung Paris – Ostfrankreich – Südwestdeutschland.

In der Erklärung von Baudrecourt von 2009 haben das Département Moselle und die Länder Rheinland-Pfalz und Saarland Stellung zur Schienenverkehrsverbindung zwischen Mannheim und Paris genommen und sowohl die deutsche als auch die französische Regierung sowie Bahngesellschaften zur Unterstützung aufgefordert. In ihrer Erklärung wird der bisher unzureichende Ausbau des Nordastes beschrieben und eine strukturelle und wirtschaftliche Benachteiligung gegenüber dem Südast zwischen Paris und Strasbourg beanstandet. Außerdem wird gefordert, dass die Schienenverkehr-Investitionen nicht nur die Anfangs- und Endpunkte verbinden. Stattdessen soll beim Ausbau auch auf eine verbesserte Anbindung der an der Strecke liegenden Städte und Regionen geachtet werden. Die Regionen fordern daher zunächst die nationalen Ebenen auf, in den in der Vereinbarung von La Rochelle vorgesehenen und noch nicht realisierten Ausbau der Verkehrstrasse zwischen Homburg und Kaiserslautern und Baudrecourt und Forbach zu investieren. Die französischen und deutschen Bahnbetreiber werden gebeten, die nationalen Systeme anzugleichen sowie langfristig ein hochwertiges Serviceangebot im Schienenverkehr zu sichern. Es soll zudem ein grenzübergreifendes Marketingkonzept für diesen Streckenabschnitt entwickelt werden. Abschließend wird eine gute Kommunikation zwischen den beiden nationalen Ebenen und den Infrastrukturbetreibern gefordert, um den koordinierten Ausbau der Strecke zu sichern (Département de la Moselle/Land Rheinland-Pfalz/Land Saarland 2009).

Ziel der Kooperation ist es, sich auf den wettbewerbsfähigen Ausbau des Nordastes des POS-Netzes gegenüber dem bestehenden gut ausgebauten Südast über Strasbourg zu konzentrieren (s. Abbildung 1). Dazu wurde der Lenkungsausschuss „Arbeitsgruppe POS NORD“ gegründet, der sich aus den regionalen und nationalen Vertretern der beiden Länder sowie einem Zusammenschluss der regionalen Industrie- und Handelskammern und aus den nationalen Eisenbahnunternehmen zusammensetzt. Dieser wird von einer technischen Arbeitsgruppe unterstützt (SMA und Partner AG 2014a: 1 f.).

Abb. 1: Verbindung Paris – Ostfrankreich – Südwestdeutschland Süd- und Nordast



Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf SMA und Partner AG 2014b

Der Lenkungsausschuss hat eine Untersuchung zur Beschleunigung des Eisenbahnverkehrs auf dem Nordast in Auftrag gegeben, die dann im Rahmen des INTERREG-Projektes bearbeitet bzw. finanziert wurde. Ziel sollte die nachhaltige Sicherung der Konkurrenzfähigkeit der Schienenverkehrsverbindung sein. Im Rahmen einer strategischen Planung wurde ein Fahrplan erstellt, der auf den Zielen der Verkehrsbetreiber beruht und darauf aufbauend ermittelt, welche Infrastrukturinvestitionen nötig wären, um dieses Angebot zu ermöglichen. Bei der Planung sollte sichergestellt werden, dass der beschleunigte Verkehr sich in die bestehenden Verbindungen des Nahverkehrs einfügt und nicht zu deren Verschlechterung beiträgt (SMA und Partner AG 2014a: 1 f.).

Im Verlauf der Studie mussten Differenzen der beiden nationalen Systeme berücksichtigt werden. Dazu zählen einerseits Unterschiede in der Vertaktung von Verbindungen: Hier musste zur Koordination auf das sogenannte Instrument der Null-Symmetrie[3] zurückgegriffen werden. Andererseits gelten unterschiedliche Normen für den Entwurf von Bahntrassen, wie die Vorgabe von Maximalgeschwindigkeiten (SMA und Partner AG 2014b: 16 ff.).

Sollte die im Prozess als beste ermittelte Variante des POS-NORD-Streckenausbaus umgesetzt werden, hätte das Projekt laut Eilers eine hohe Bedeutung für einen verbesserten grenzüberschreitenden Verkehr in dieser Region, da die Trasse somit wettbewerbsfähig bleiben würde. Zudem wurde bei der Planung darauf geachtet, den bestehenden Nahverkehr zu erhalten und so die Erreichbarkeit der Region zu sichern.[4]

Aus Sicht des Zweckverbandes Schienenpersonennahverkehr Rheinland-Pfalz Süd ist die Umsetzung dieses Projektes jedoch nicht verantwortbar, da für wenige Minuten Fahrzeitgewinn von vier täglichen ICE-Zugpaaren ca. eine Milliarde Euro ausgegeben werden müsste. Hier stünden daher Aufwand und Ertrag in keinerlei sinnvollem Verhältnis. Zudem wären jahrelange Bauarbeiten erforderlich, die den Regionalverkehr – wie bei den gegenwärtigen Baumaßnahmen zur abschnittsweisen Geschwindigkeitserhöhung auf 200 km/h – erheblich behindern würden.

Bei dem grenzüberschreitenden Projekt war der EU- Einfluss mit Ausnahme von der finanziellen Förderung durch INTERREG-Mittel marginal. Ohne finanzielle Unterstützung der EU wären die Studie und das Projekt aufgrund der hohen Kosten wahrscheinlich nicht zustande gekommen. Die EU schreibt keine inhaltliche Entwicklung der INTERREG-Projekte vor, sondern die betroffenen Akteure vor Ort planen den weiteren Ausbau der Strecke. Bei INTERREG-Projekten findet einmal jährlich eine Statussitzung statt, an der ein Verantwortlicher der EU-Kommission teilnimmt. Hier findet jedoch keine fachliche Abstimmung statt, sondern es werden vorrangig finanzielle Aspekte und Marketingmaßnahmen besprochen. Auch das INTERREG-Programmsekretariat der Großregion hat keinen fachlichen Einfluss genommen. Nach der Genehmigung des Projektantrages spielt sich das eigentliche Projekt nur noch binational ab, in diesem Fall mit den Teilnehmern des Lenkungsausschusses ohne thematisches Eingreifen der EU.[5]

Auch die Konzentration auf diesen grenzüberschreitenden Abschnitt ist nicht aufgrund der Ernennung dieses Abschnittes als Teil der Transeuropäischen Kernnetzkorridore im Rahmen der Europäischen Verkehrspolitik entstanden, sondern beruht auf einem viel länger bestehenden, oben beschriebenen binationalen Abkommen zwischen Frankreich

[3] Hier wird zur Abstimmung ein gemeinsames Symmetriekonzept erstellt, um Anschlüsse zu schaffen.
[4] Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.
[5] Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.

und Deutschland. Der eigentliche Ausbau der Verkehrsstrecken erfolgt durch die einzelnen Mitgliedsstaaten und die jeweiligen Infrastrukturbetreiber. In Deutschland entscheidet der Bund über die Infrastrukturinvestitionen. Die Länder Saarland und Rheinland-Pfalz haben die Umsetzung der Planung im Bundesverkehrswegeplan bereits angemeldet. Auf französischer Seite jedoch ist die Umsetzung der geplanten Trasse bisher noch nicht zu einem entsprechenden Programm angemeldet worden, sodass es fraglich ist, ob angesichts fehlender politischer Unterstützung überhaupt eine Umsetzung des Projektes erfolgen wird.[6] Es muss im Übrigen darauf hingewiesen werden, dass heute weniger Direktverbindungen zwischen Mannheim und Paris existieren als vor Einführung des Hochgeschwindigkeitsverkehrs. Im Frankreichverkehr wurden Neustadt an der Weinstraße (Knotenbahnhof des Rheinland-Pfalz-Taktes) und Homburg/Saar als Halte „vom Netz genommen". Die Stadt Metz ist aus Rheinland-Pfalz per Bahn nur noch schlecht erreichbar.

Das Beispiel dieses im Rahmen der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit geförderten Projektes im grenzüberschreitenden Verkehr zeigt, dass der EU-Einfluss eher gering ist. Die finanzielle Förderung spielt eine gewisse Rolle, jedoch wurden nach der Projektgenehmigung keine inhaltlichen Vorgaben mehr gemacht. Auch die EU-Verkehrspolitik spielt keine bedeutende Rolle, da beispielsweise die Kernnetzkorridore auf Basis schon bestehender Verkehrsachsen festgelegt wurden. So gingen bisher keine starken Impulse für den grenzüberschreitenden Verkehr daraus hervor.

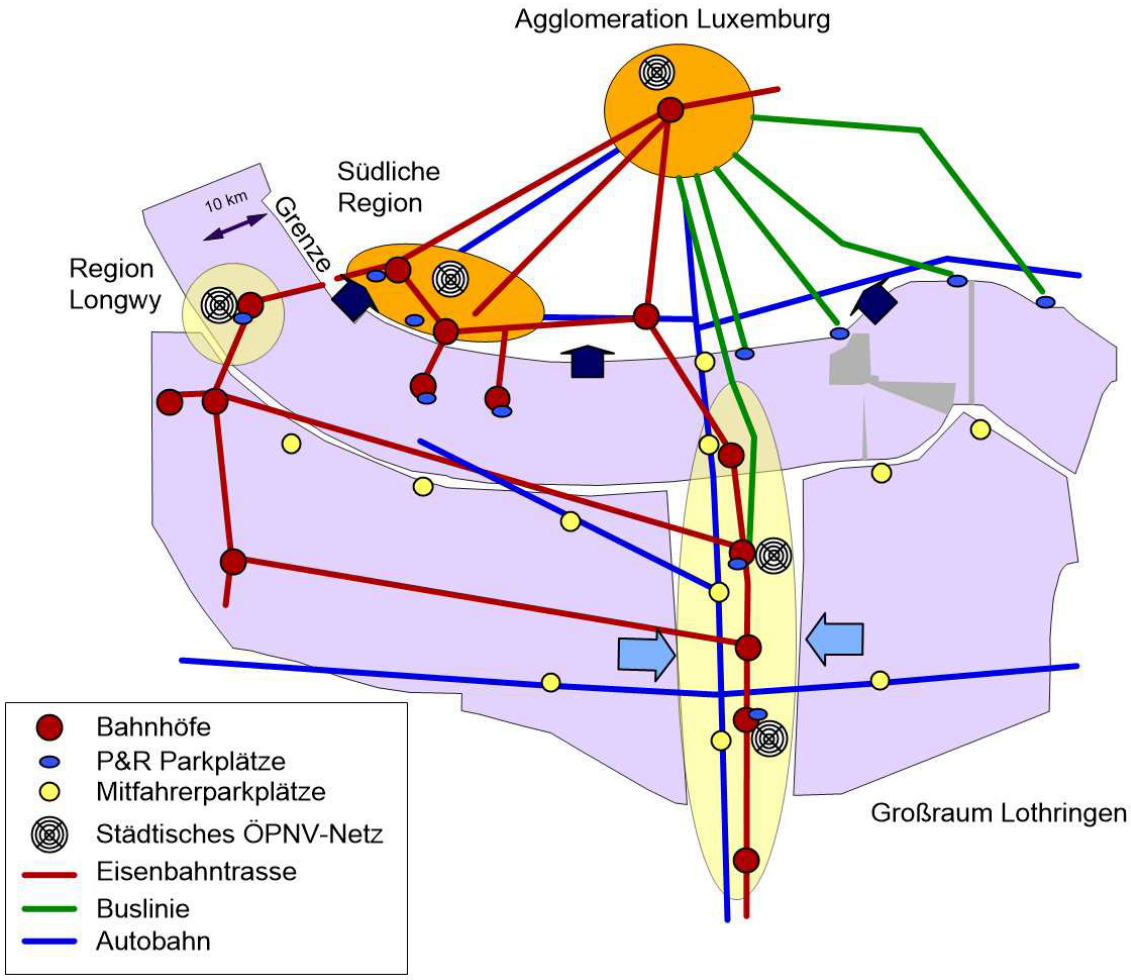
Ein weiteres Beispiel für den Einfluss der EU-Politik auf den grenzüberschreitenden Verkehr ist das in Kapitel 4.3 näher beschriebene INTERREG IV B-Projekt CODE24 im Transeuropäischen Rhein-Alpen-Korridor. Die Projektpartner wollen sich auch nach Ablauf des Projektes weiter engagieren und haben dazu im Jahr 2015 einen EVTZ gegründet. Auch in diesem INTERREG-Projekt hat die EU keinen inhaltlichen Einfluss genommen. Wie in allen Kooperationsräumen legt das jeweilige Programmsekretariat (in diesem Fall vom Kooperationsraum INTERREG B Nordwesteuropa), das von den beteiligten Mitgliedsstaaten selbst verwaltet wird, die prioritären Schwerpunktthemen in einem Operationellen Programm fest. Die Prioritäten entscheiden dann als Kriterien über die Projektgenehmigung. Das Operationelle Programm muss zwar von der EU-Kommission geprüft und bestätigt werden, da es jedoch auf den eigenen Bedürfnissen des Kooperationsraumes beruht, kann es nicht als EU-eigenes Programm bezeichnet werden. Somit ist der EU-Einfluss auf die Projektauswahl sowie die Projektinhalte sehr niedrig.

4.3 Grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière" (SMOT)

In einer Zusammenarbeit zwischen der Region Lothringen und dem Land Luxemburg ist im Jahr 2009 das „Schéma stratégique de mobilité transfrontalière" (SMOT), ein grenzüberschreitendes Mobilitätskonzept, entstanden. Ziel dieses Konzeptes ist es, den grenzüberschreitenden Verkehr nachhaltiger zu gestalten, indem der Anteil der ÖPNV-Nutzung und des Car-Sharing ausgebaut werden (Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg 2009: 36). Federführend an der Aufstellung des Konzepts beteiligt waren der Regionalrat der Region Lothringen sowie das Verkehrsministerium von Luxemburg (Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg 2009: 1).

[6] Telefoninterview mit Wolfgang Eilers am 01.04.2015 und 22.04.2015.

Abb. 2: Strategie-Auszug aus dem SMOT Luxemburg-Lothringen



Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg 2009.

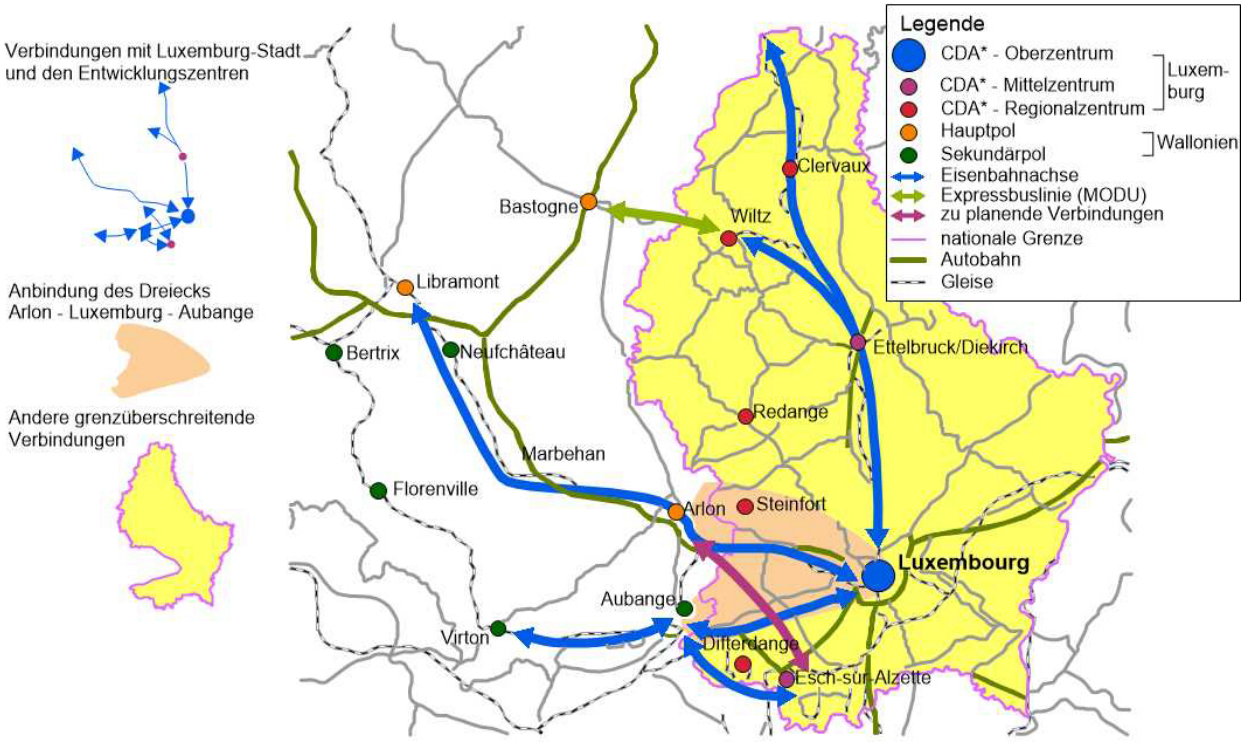
Hintergrund dieser Kooperation sind die zahlreichen Berufspendler von Lothringen nach Luxemburg: 2007 pendelten 65.000 Lothringer täglich zu ihrem Arbeitsplatz in Luxemburg, mit steigender Tendenz. Für die Anreise verwenden 84% ihr Privat-KFZ – zumindest für einen Großteil der Strecke. Nur knapp 16% der Pendler verwenden den ÖPNV auf ihrem Weg zur Arbeit. Grund dafür sind die als unzureichend betrachteten Verknüpfungen und die Taktung der öffentlichen Verkehrsträger. Durch das hohe Verkehrsaufkommen auf der Straße kommt es vermehrt zu Staus im Berufsverkehr (Regierung des Großherzogtums Luxemburg 2009: 10, 27 f.).

Das SMOT definiert gemeinsame Handlungsstrategien zur grenzüberschreitenden Mobilität und konkrete Aktionen, die umgesetzt werden sollen. Bisher wurde unter anderem eine Zeitkarte für den gesamten regionalen ÖPNV in Lothringen eingeführt. Weiterhin war es geplant, ein gemeinsames bzw. zwei kompatible Ticketsysteme zwischen Lothringen und Luxemburg aufzubauen. Zur Erhöhung der Attraktivität soll zudem die Häufigkeit der grenzüberschreitenden Zugverbindungen erhöht werden und neue Linien sollen eingesetzt werden. Außerdem sollte eine Internetseite für die bessere Koordination von Car-Sharing zwischen Lothringen und Luxemburg aufgebaut werden und Park-and-Ride-Plätze sollten angelegt werden. Weitere Ziele mit längeren Zeithorizonten sind

der Erwerb neuer moderner Zugteile, die weitere Steigerung der Kapazität des Schienenverkehrs, die Schaffung neuer Haltestellen und Parkplätze in eher peripheren Räumen sowie der Einsatz neuer grenzüberschreitender Buslinien, die die Zugverbindungen ergänzen und die Anbindung von peripheren Regionen sichern sollen. Der öffentliche Verkehr soll strukturiert ausgebaut werden, damit er konkurrenzfähig gegenüber dem MIV wird und die Umweltverschmutzung minimiert wird (Regierung des Großherzogtums Luxemburg 2009). Die Verknüpfung dieser Maßnahmen ist in Abbildung 2 schematisch dargestellt.

Mittlerweile befinden sich zwei weitere SMOTs in der Aufstellung: Einerseits zwischen Luxemburg und Wallonien sowie andererseits zwischen dem Saarland, Rheinland-Pfalz und Luxemburg. Ziel ist es, Strategien zur Weiterentwicklung des grenzüberschreitenden ÖPNV zu entwickeln und gemeinsame Ziele im grenzüberschreitenden Verkehr umzusetzen (Landtag des Saarlandes 2014: 3).

Abb. 3: Auszug aus dem SMOT Luxemburg-Wallonien: Darstellung der Herausforderungen



CDA steht für „Centre de développement et d'attraction".

Quelle: Eigene Darstellung, Kaiserslautern 2017, basierend auf Portail Wallonie 2015.

In Belgien wurde der Beschluss, ein SMOT zu erstellen, Anfang 2013 getroffen (Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg 2013). Das Konzept wurde Mitte 2015 fertiggestellt. In beiden Fällen soll das SMOT auch auf das gestiegene und das prognostiziert weiter steigende Pendleraufkommen zwischen den Ländern reagieren und eine nachhaltige, auf den kollektiven Personenverkehr gestützte Verkehrsentwicklung fördern. In Abbildung 3 werden die Hauptherausforderungsbereiche im grenzüberschreitenden Verkehr zwischen Luxemburg und Wallonien dargestellt, auf die mit unterschiedlichen Maßnahmen reagiert werden muss. Die-

se Maßnahmen wurden in einem Katalog gebündelt und sollen zukünftig in Aktionspaketen von den Regionen umgesetzt und grenzüberschreitend koordiniert werden (Portail Wallonie 2015). Diese SMOTs wurden nicht mit EU-Unterstützung entwickelt, sondern aufgrund bilateraler politischer Interessen von Vertretern der Grenzregionen bzw. der betroffenen Staaten.

Im folgenden Fazit wird die Planung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene kritisch reflektiert und Vor- und Nachteile werden einander gegenübergestellt.

5 Fazit: Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf europäischer Ebene – Herausforderungen und Chancen

Bei Betrachtung der verschiedenen grenzüberschreitenden Verkehrsprojekte wird deutlich, dass die verkehrliche Entwicklung und Nachfrage stark mit anderen Themenfeldern der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit verknüpft ist. Ein starker Zusammenhang besteht beispielsweise mit den Themenfeldern „Grenzüberschreitender Arbeitsmarkt" (s. Beitrag Harster/Siebenhaar in diesem Band) und „Pendler" (s. Beitrag Wille/Roos in diesem Band). Dies wird insbesondere bei der Erstellung des SMOT deutlich: Um eine nachhaltige, umweltschonende grenzüberschreitende Mobilität zu erreichen, muss der ÖPNV ausgebaut werden, besonders in stark frequentierten Grenzinfrastrukturen. Auch in der Daseinsvorsorge ist eine gute verkehrliche grenzüberschreitende Verbindung, insbesondere im Bereich Nahversorgung, von Vorteil (s. Beitrag Mangels/Wohland in diesem Band). Eine andere Verknüpfung besteht außerdem mit dem Themenfeld „Tourismus" (s. Beitrag Schafranski in diesem Band). Der Schienenverkehr zwischen Pfalz und Elsass bietet beispielsweise an Wochenenden spezielle Ausflugsverbindungen an. Solche an Tourismusdestinationen gekoppelte Verkehrsangebote können die Verstetigung und den Ausbau der grenzüberschreitenden Mobilität sicherstellen. Die Verkehrsinfrastruktur agiert daher sozusagen als grenzüberschreitendes Bindeglied zwischen verschiedenen Aktionsfeldern und ist deswegen von hoher Bedeutung.

Auf EU-Ebene wird dem grenzüberschreitenden Verkehr eine wichtige Stellung eingeräumt. In den Politikbereichen Kohäsionspolitik und Verkehrspolitik wird seit Jahren immer wieder darauf hingewiesen, dass der grenzüberschreitende Verkehr ausgebaut und gefördert werden muss. Dafür werden auch Gelder bereitgestellt. Die Förderleitlinien der Transeuropäischen Netze sowie der Europäischen Territorialen Zusammenarbeit erlauben es, auch in der aktuellen Förderperiode grenzüberschreitende Verkehrsprojekte zu fördern. Die TEN-V-Gelder sehen vorrangig eine Förderung von grenzüberschreitenden Bereichen des Kernnetzes vor, die ETZ kann auch Grenzprojekte auf niedrigerer Ebene fördern. Jedoch bleiben die EU-Dokumente relativ vage und überlassen es den Mitgliedsstaaten, welche Projekte und Schwerpunkte am Ende gewählt werden. Die Verordnungen haben so nur eine geringe Reichweite und eine konkrete Steuerung auf EU-Ebene findet kaum statt.

Eine Steuerung des grenzüberschreitenden Verkehrs auf höherer Ebene könnte jedoch sinnvoll sein, um die Übergänge von Infrastrukturen zwischen den Kooperationsräumen zu gewährleisten und Grundregeln zu beschließen. Auf EU-Ebene ist es außerdem zumindest theoretisch möglich die verschiedenen EU-Politikbereiche zu koordinieren, jedoch ist eine Umsetzung auf niedrigeren Verwaltungsebenen nicht gesichert. Daher wäre es sinnvoll, ein Monitoring- und Evaluationsverfahren auf EU-Ebene aufzubauen, das den Fortschritt im Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs sowie die Umsetzung der EU-Politikdokumente und deren Koordinierung überprüft. Eine wirkliche

Überprüfung ist jedoch schwierig, weil die Bewertung hierbei wahrscheinlich auf Beschreibungen in Projektberichten basieren würde und nicht auf der wirklichen Praxis im Grenzraum.

Über die grundlegenden Vorgaben und die Finanzierung hinausgehend übt die EU-Ebene einen geringen Einfluss auf INTERREG-Projekte aus. Inhaltlich werden keine konkreten Vorgaben gemacht. Dies wird alleine von den betroffenen Mitgliedsstaaten in den jeweiligen operationellen Programmen ausgehandelt, auch wenn diese auf den groben EU-Vorgaben basieren. Die Finanzierung ist jedoch ein entscheidendes Thema im grenzüberschreitenden Verkehr, wie die Beispiele zeigen. Ohne EU-Unterstützung ist die Umsetzung von Projekten meist nicht gesichert. Neben der Förderung des Straßen- und Schienennetzes ist gerade im Bereich des grenzüberschreitenden ÖPNV ein starker Handlungsbedarf zu erkennen, der von der EU stärker unterstützt werden könnte. Dass es auch ohne EU-Mittel funktioniert, zeigt das Beispiel des SMOT. Jedoch muss eingeschränkt werden, dass es sich beim SMOT nur um ein Konzept handelt, das gemeinsame Ziele formuliert. Die Umsetzung der Ziele ist nicht im Vorhinein gesichert. Zumindest ist die bilaterale Einigung auf bestimmte Prioritäten ein wichtiger Anfang und demonstriert einen starken politischen Willen. Beim INTERREG-Projekt POS NORD wurden zur Konzepterstellung EU-Gelder genutzt, jedoch ist eine Umsetzung des Konzepts auf beiden Seiten der Grenze bisher unsicher. Dies zeigt, dass der politische Wille ein sehr entscheidender Faktor für den Ausbau des grenzüberschreitenden Verkehrs neben der Verfügbarkeit von finanziellen Mitteln ist. Je nach nationalem administrativem Aufbau entscheiden die Mitgliedsstaaten oder regionale sowie lokale Institutionen beziehungsweise eine Kombination dieser Akteure über die Umsetzung von grenzüberschreitenden Verkehrsprojekten. Dies macht eine Abstimmung über die Grenzen nicht leichter. Die EU-Institutionen versuchen mit ihrer Politik, die Interessen und Ziele der Mitgliedsstaaten und der europäischen Regionen zu bündeln und somit auch die Verkehrsinfrastrukturen zu vernetzen – keine leichte Aufgabe.

Literatur

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011): Metropolitane Grenzregionen: Abschlussbericht des Modellvorhabens der Raumordnung (MORO) „Überregionale Partnerschaften in grenzüberschreitenden Verflechtungsräumen". Berlin.

Bundesrepublik Deutschland (Hrsg.) (1992): Bekanntmachung der Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Minister für Verkehr der Französischen Republik über die Schnellbahnverbindung Paris-Ostfrankreich-Südwestdeutschland vom 2. Oktober 1992. Bonn.

Caesar, B. (2015): The Impact of European Territorial Cooperation and Trans-European Transport Network Policies on Cross-Border Transport. Conference Proceedings of the AESOP-Annual Congress 2015. Prag.

CONPASS Consortium (Hrsg.) (2002): Toolbox on Cross-border Public Transport: Concepts, ideas and support for improvements. http://www.ivv-aachen.de/fileadmin/content_images/projekte/Conpass/docs/Toolball.pdf (23.02. 2015).

Département de la Moselle; Land Rheinland-Pfalz; Land Saarland (Hrsg.) (2009): Erklärung von Baudrecourt am 20. April 2009 in Baudrecourt. Baudrecourt.

ESPON (Hrsg.) (2004): ESPON 2.1.1: Territorial Impact of EU Transport and TEN Policies. http://www.espon.eu/export/sites/default/Documents/Projects/ESPON2006Projects/PolicyImpactProjects/TransportPolicyImpact/fr-2.1.1_revised.pdf (06.09.2014).

Europäische Kommission (Hrsg.) (1988): Proposal for a Council Regulation for an Action Programme in the Field of Transport Infrastructure with a View to the Completion of an Integrated Transport Market in 1992. Brussels.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2010): Europe 2020: A strategy for smart, sustainable and inclusive growth: Communication from the Commission. Luxemburg.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2011a): Communication from the Commission to the European Palament, the Council, the European Court of Justice, the Court of Auditors, the European Investment Bank, the European Economic and Social Committee and to the Committee of Regions – A growth package for integrated European infrastructures. Brüssel.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2011b): Weissbuch – Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem. Brüssel.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2014a): A new Cohesion Policy for jobs and growth in Europe. http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/general/general_en.pdf (24.03.2017).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2014b): Communication from the Commission Building the Transport Core Network: Core Network Corridors and Connecting Europe Facility. Brussels.

Europäische Kommission (Hrsg.) (2014c): Horizon 2020 – The EU Framework Programme for Research and Innovation: Smart, Green and Integrated Transport. http://ec.europa.eu/programmes/horizon2020/en/h2020-section/smart-green-and-integrated-transport (9.9.2014).

Europäische Kommission (Hrsg.) (2017): The European Single Market. https://ec.europa.eu/growth/single-market_de (24.03.2017).

Grauvogel, B. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.

Giorgi, L.; Pohoryles, R. J.; Freudensprung, P.; Olivier-Trigalo, M.; Rui, S.; Risser, R.; Adam, B.; Brown, M.; Milner, S.; Jansen, G. D.; Schulte, U.; Grüner, J. (1999): Final Report Tenassess: Policy Assessment of Ten and Common Transport Policy. Project funded by the European Commission under the transport RTD Programme of the 4th Framework Programme. Wien.

Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (1999): EUREK – Europäisches Raumentwicklungskonzept – Auf dem Wege zu einer räumlich ausgewogenen und nachhaltigen Entwicklung der Europäischen Union. Luxembourg.

Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2007): Territoriale Agenda der Europäischen Union. Leipzig.

Informeller Rat der für Raumordnung zuständigen Minister (2011): Territoriale Agenda der Europäischen Union 2020. Gödöllő.

INTERREG IV A Großregion (Hrsg.) (2017): INTERREG IV A Großregion: POS NORD. http://www.interreg-4agr.eu/admin/upload/pdf/projet-51-cwfagl408.pdf (24.03.2017).

INTERREG V A Oberrhein (Hrsg.) 2014: Operationelles Programm – (Frankreich – Deutschland – Schweiz), genehmigte Fassung vom 05.12.2014. http://www.regbas.ch/de/assets/File/downloads/OP_INTERREG_Oberrhein_2014-2020.pdf (15.08.2017).

Jann, W.; Wegrich, K. (2003): Phasenmodelle und Politikprozesse: Der Policy Cycle. In: Schuber, K.; Bandelow, N. C. (Hrsg.): Lehrbuch der Politikfeldanalyse. Oldenbourg, 75-103.

Kommission der Europäischen Gemeinschaft (1993): Trans-European Networks – Towards a Master Plan for the Road Network and Road Traffic. Luxemburg.

Landtag des Saarlandes (Hrsg.) (2014): Antwort zu der Anfrage des Abgeordneten Hubert Ulrich (B90/Grüne) betr.: Mobilitätskonzept für das Saarland und die Region. Drucksache 15/808. Saarbrücken.

Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2009): Schéma stratégique de la Mobilité Transfrontalière Lorraine-Luxembourg, Phase 2: nouvelles orientations à court, moyen et long terme. http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2009/01/08_SMOT/pdf_SMOT_phase_2.pdf (25.2.2016).

Ministère du Développement durable et des Infrastructures du Grand-Duché de Luxembourg (Hrsg.) (2013): Signature du protocole d'accord d'un Schéma stratégique de mobilité transfrontalière (SMOT) entre le Luxembourg et la Wallonie. http://www.mt.public.lu/presse/communiques/2013/01/22_smot/index.html (25.02.2016).

Ministerium für Nachhaltigkeit und Infrastruktur Luxemburg (2009): Schéma Stratégique de Mobilité Transfrontalière Luxembourg-Lorraine. http://www.mt.public.lu/presse/actualite/2009/01/08_SMOT/ (28.5.2015).

Monti, M. (2010): A new Strategy for the Single Market – At the Service of Europe's Economy and Society: Report to the President of the European Commission José Manuel Barroso. Brüssel.

Peter, C. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.

Portail Wallonie (2015): Schéma stratégique de mobilité transfrontalière Luxembourg - Wallonie. Dossier final. http://mobilite.wallonie.be/files/Outils/Plans%20de%20mobilit%C3%A9/transfrontalier/smot/SMOT_20150615_Dossier%20final.pdf (25.02.2016).

Regierung des Großherzogtums Luxemburg (Hrsg.) (2009): SMOT – un nouveau schéma stratégique de mobilité transfrontalière qui facilite la mobilité des frontaliers entre la Lorraine et le Luxembourg. http://www.gouvernement.lu/743066/08-lux-smot (28.05.2015).

Ruete, M. (2010): Mission of the Directorate-General for Mobility and Transport. http://ec.europa.eu/dgs/transport/doc/2010_05_move_mission_statements.pdf (14.05.2014).

Schreiner, W. (2015): Grenzregionen – Innovatoren für die Regionalentwicklung? Diskussionsrunde am Planerforum der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen, Rheinland-Pfalz, Saarland der ARL. 9.10.2015. Mannheim.

SMA und Partner AG (Hrsg.) (2014a): Angebots- und Infrastrukturstudie zur Verbesserung des Angebots im Korridor Mannheim – Saarbrücken – Baudrecourt (POS Nord). Kurzfassung. Zürich.

SMA und Partner AG (2014b): Angebots- und Infrastrukturstudie zur Verbesserung des Angebots im Korridor Mannheim – Saarbrücken – Baudrecourt (POS Nord). Schlussbericht. Zürich.

Spierings, B.; van der Velde, M. (2013): Cross-Border Mobility, Unfamiliarity and Development Policy in Europe. In: European Planning Studies 21 (1), 1-4.

Autoren

Dipl.-Ing. **Beate Caesar** (*1987), Kaiserslautern, Diplom-Ingenieurin, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Fachgebiet Internationale Planungssysteme, Fachbereich Raum-und Umweltplanung, Technische Universität Kaiserslautern. Forschungsschwerpunkte: Grenzüberschreitende Zusammenarbeit und Verkehr, TEN-V, EU-Politik. Mitgliedschaften in der Landesarbeitsgemeinschaft Hessen/Rheinland-Pfalz/Saarland und im Jungen Forum der ARL, im UniGR Center for Border Studies sowie im Pegasus Nachwuchsnetzwerk für Mobilitäts- und Verkehrsforschung.

Michael Heilmann (*1970), Verbandsdirektor des Zweckverbandes SPNV Rheinland-Pfalz Süd, Kaiserslautern.

Dipl.-Geogr. **Jörg Saalbach** (*1953), Landau, Direktor der Interregionalen Allianz für den Rhein-Alpen-Korridor EVTZ; Referent für europäische und grenzüberschreitende Fragen beim Verband Region Rhein-Neckar, Mannheim.

Werner Schreiner (*1947), Beauftragter der Ministerpräsidentin für grenzüberschreitende Zusammenarbeit des Landes Rheinland-Pfalz und langjähriger Vorsitzender des Expertenausschusses „Öffentlicher Personenverkehr" der Arbeitsgruppe Verkehr der Oberrheinkonferenz.