

Bundesministerium für Verkehr,
Innovation und Technologie
Abt I/K 6 EU-Angelegenheiten
Radetzkystraße 2
1030 Wien

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
-	UV-GSt/Ma	Thomas Hader	DW 2668	DW 2105		29.4.2011

Weißbuch Verkehr - Fahrplan zu einem
einheitlichen europäischen Verkehrsraum –
Hin zu einem wettbewerbsorientierten und
ressourcenschonenden Verkehrssystem

GRUNDLEGENDE BEURTEILUNG

Die Europäische Kommission legt mit dem Weißbuch Verkehr einen umfassenden Statusbericht vor. Eigentlich wäre im Konvolut der Unterlagen eine detaillierte Evaluierung zur Zielerreichung des letzten Verkehrsweißbuchs (2001 bis 2010) zu erwarten, diese fehlt aber vollständig. Das vorliegende Weißbuch stellt in seinem methodischen Aufbau, in den Zielsetzungen, in den vorgeschlagenen Maßnahmen und im Detaillierungsgrad einen deutlichen Rückschritt im Vergleich zu seinem Vorgängerpapier aus dem Jahr 2001 dar.

Als Hauptziel definiert die EK vor dem Hintergrund der EU-Klima- und Energieeffizienzziele eine verkehrsbedingte CO₂-Reduktion bis 2050 um rund 60 Prozent gegenüber dem Stand von 1990.

Bereits im Weißbuch 2001 wurden Reduktionsziele bei den Emissionen verlautbart, die technische und die soziale Harmonisierung als unbedingt erforderlich angesehen und die Internalisierung der externen Kosten angekündigt. Diese Vorhaben sind sicherlich zu begrüßen; schließlich könnten sie, sofern man sie umsetzt, zu einem nachhaltigeren Verkehr und damit zu einer nachhaltigeren Wirtschaft führen. So tragen etwa verbindliche Standards bei der Ausbildung des sicherheitsrelevanten Personals dazu bei, Sozial-, Sicherheits- und Lohndumping zu verhindern. Ebenso ist es erforderlich den äußerst niedrigen Kostendeckungsgrad des Straßengüterverkehrs von etwa einem Drittel zu korrigieren, um volkswirtschaftlich effizienteren Verkehrsträgern überhaupt eine Chance zu geben. Kostenwahrheit bei den Verkehrsträgern führt zu einer erheblichen Verlagerung von der Straße auf die Schiene. Laut der vom Bundesministerium für Verkehr Innovation

und Technologie (BMVIT) veröffentlichten österreichischen Wegekostenrechnung¹ würde allein durch stärkere Kontrollen von Arbeitszeit, Geschwindigkeit und Überladung der Straßengüterverkehr um 15 Prozent abnehmen und bis zu 30 Prozent mehr Fracht auf die Schiene gebracht.

Geht es nach der EK, sind zu den 2001 genannten Maßnahmen weitere umweltspezifische Initiativen, etwa strengere Vorschriften für Lkw bei den Lärm- und Abgasemissionen oder die Förderung von alternativen Antrieben bei Pkw's, notwendig. Inwieweit diese, angesichts der Zuwächse im Straßenverkehr, ausreichen um den Zielen beim Klima- und Gesundheitsschutz entsprechen zu können, wird vielfach in Frage gestellt. Besonders bedauerlich ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die EK programmatisch vom Verlagerungsziel des Verkehrs auf umweltfreundlichere Verkehrsträger de facto verabschiedet. Zusätzliche Verlagerung soll es, so die EK, überhaupt nur in minimalen Teilbereichen des Verkehrs geben.

Darüber hinaus widersprechen einander zahlreiche von der EK vorgeschlagene Initiativen. Der Widerspruch klingt bereits im Titel des Weißbuchs an, demnach soll die Verkehrspolitik "wettbewerbsorientiert und ressourcenschonend" sein. Angesichts der konkreten Erfahrungen mit der Praxis der europäischen Verkehrspolitik im vergangenen Jahrzehnt, welche geprägt war von massivem Liberalisierungs- und Privatisierungsdruck, sehen wir in dem vorliegenden Weißbuch zahlreiche Mängel.

„Der Klimawandel ist die Folge eines der größten Marktversagen, das die Welt je gesehen hat.“ Zu diesem Schluss kommt die Europäische Umweltagentur in ihrem Bericht zum Zustand der Umwelt in Europa 2010.² Mit ihrem Konzept der Gleichbehandlung sämtlicher Verkehrsträger (Ko-Modalität) umgeht die EK das Ziel nachhaltigerer Verkehrsträger zu favorisieren, unter dem Vorwand der Markt würde dies - bei Vorhandensein von fairen Rahmenbedingungen - regeln. Die Voraussetzung der fairen Wettbewerbsbedingungen ist aktuell allerdings nicht gegeben und es ist auch nicht absehbar, ob bzw wann diese geschaffen sein wird. Die Bundesarbeitskammer (BAK) fordert, dass Verkehr nicht durch Wettbewerb, sondern durch klare und umfassende ordnungspolitische Maßnahmen und deren effiziente Durchsetzung von der Straße auf die nachhaltigeren Verkehrsträger gelangen muss.

Ein Jahrzehnt nach dem letzten Weißbuch nahezu dieselben Hauptziele (Ökologisierung und soziale Harmonisierung) noch einmal anführen zu müssen, weil sie nicht erreicht oder ignoriert wurden, ist eine schlechte Ausgangsbasis für die weitere Unionspolitik im Verkehrsbereich und eine Verhöhnung jener Beschäftigten, die tagtäglich darunter zu leiden haben.

Abschließend ist zu bemerken, dass das Weißbuch nur einen allgemeinen Rahmen darstellt, dem erst konkrete Schritte, etwa in Form von Richtlinien und Verordnungen, folgen müssen. Will die EK im Zuge ihrer Verkehrspolitik tatsächlich ein nachhaltiges Verkehrssystem schaffen, wäre es höchste Zeit die entsprechenden Ziele durch wirksame Maßnahmen umzusetzen.

¹ Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie, Verkehr in Zahlen, 2007

² EUA, 2010. Die Umwelt in Europa: Zustand und Ausblick 2010: Synthesebericht. Europäische Umweltagentur, Kopenhagen

LISTE DER INITIATIVEN

Im Folgenden nehmen wir konkret Stellung zu den von der EK vorgeschlagenen Initiativen und beziehen uns dabei auch auf Aussagen in der **Langfassung des Weißbuches – SEC (2011) 391**. Denn die EK hat im Zuge der Veröffentlichung des Weißbuches³ auch ein 127 Seiten starkes Arbeitsdokument mit detaillierteren Ausführungen zur Strategie bis 2050 und den daraus folgenden 40 Initiativen vorgestellt. Im Verlauf der Stellungnahme werden wir auf einzelne Absätze dieses Arbeitsdokuments verweisen, Zahlen in eckiger Klammer zB [362] bezeichnen den entsprechenden Absatz im vertiefenden Arbeitspapier.

1. EFFIZIENTES UND INTEGRIERTES MOBILITÄTSSYSTEM

Forderte die Kommission noch im Vorjahr, etwa beim Aufruf zur Stellungnahme über die künftige Politik für das Transeuropäische Verkehrsnetz⁴, das Prinzip der Ko-Modalität, so kommt dieser Aspekt im Weißbuch selbst nur an einer Stelle (Absatz 25) zur Sprache. Insbesondere in der Langfassung wird die Notwendigkeit der Verkehrsverlagerung genannt, in den vorgeschlagenen Maßnahmen finden sich entsprechende Ansätze jedoch nicht wieder. Die Verankerung des Verlagerungsprinzips ist aber grundlegend für die Verkehrspolitik der nächsten Jahrzehnte, wenn beispielsweise der Eisenbahnkorridor Berlin – Palermo einschließlich des Brennerbasistunnels fertig gestellt werden sollte.

Bei parallel vorhandener Infrastruktur ist eine Änderung verschiedener verkehrspolitischer Rahmenbedingungen dringend notwendig, damit die Bahn als Verkehrsträger auch genutzt wird. Die im Arbeitspapier auf Seite 34 angesprochenen Ziele, bis 2050 mindestens 50 Prozent der Straßengüterverkehre über 300 Kilometer auf Schiff und Schiene zu verlagern, können bei näherem Hinsehen nur als lächerlich gewertet werden. Die EK führt in Fußnote 57 selbst aus, dass im Straßengüterverkehr 75 Prozent der Transporte über Distanzen unter 150 Kilometer transportiert werden. Genau gesagt hat die Kommission also das Ziel formuliert bis 2030 etwa 8 Prozent und bis 2050 maximal 12,5 Prozent (50 Prozent von 25 Prozent = 12,5) des Straßengüterverkehrs auf die Schiene zu bringen. Der Modal Split der EU-27 betrug 2008 für den Lkw Gütertransport 76 Prozent (Tonnen-km)⁵. Eine Verlagerung um 12,5 Prozent bedeutet eine Verringerung auf rund 67 Prozent – ein Ziel das 2008 bereits acht MS, also mehr als ein Viertel, der EU-27 erreicht hatten⁴. Die Bundesarbeitskammer (BAK) stellt fest, dass diese Ziele zu wenig ambitioniert sind, um die von der EK formulierten Ziele der Ökologisierung des Verkehrssektors zu erreichen.

³ KOM(2011) 144

⁴ KOM(2010) 212

⁵ Directorate-General for Energy and Transport: EU energy and transport in figures: Statistical Pocketbook 2009

1.1. Einheitlicher europäischer Verkehrsraum

Initiative 1: Ein wirklicher Binnenmarkt für Schienenverkehrsdienste

Die EK fordert in Initiative 1 die Öffnung der inländischen Schienenpersonenverkehrsdienste für den Wettbewerb, ua durch obligatorische Vergabe öffentlicher Dienstleistungsaufträge im Rahmen von Ausschreibungen.

Die PSO-VO 1370/2007 sieht für Schienenverkehre eine Direktvergabemöglichkeit vor, die aber keine Verpflichtung darstellt, sondern den Mitgliedstaaten (MS) bzw den zuständigen Behörden die Entscheidung überlässt, ob sie ausschreiben wollen oder nicht. Eine verpflichtende Ausschreibung für nationale Schienenverkehre wird strikt abgelehnt, die Wahlfreiheit zwischen Ausschreibung und Direktvergabe – wie sie in der PSO verankert ist - muss erhalten bleiben.

Eine Liberalisierung des Schienenpersonenverkehrs wird seitens der BAK abgelehnt, wenn nicht vorher die notwendigen technischen und sozialen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Einerseits wird durch die vorgeschlagene Initiative der Druck auf die PSO-VO erhöht, sämtliche Verkehre ausschreiben zu müssen und könnten somit der GWL-Vertrag zwischen den Österreichischen Bundesbahnen (ÖBB) und dem BMVIT in Frage gestellt werden. Andererseits könnten die Mitgliedsstaaten die Gesamtheit über die Organisation der Schienenverkehre zum Nachteil ihrer BürgerInnen verlieren.

Unter Punkt 1 wird zusätzlich eine weitere strukturelle Trennung zwischen Infrastrukturbetrieb und Dienstleistungserbringung vorgeschlagen. Dies stellt einen unverhältnismäßigen Eingriff in die unternehmerische Freiheit dar. Eine weitere Aufspaltung der ÖBB-Holding wie sie in diesem Vorschlag vorgesehen ist, birgt die Gefahr, dass wichtige Synergieeffekte (etwa bei der Netzoptimierung bei Störungen, im zentralen Einkauf oder bei der Kundeninformation) verloren gehen.

Die Kommission vertritt die Ansicht, dass die Öffnung des Marktes quasi automatisch zur Verbesserung des Services und damit zu einem höheren Anteil am Modal-Split führt [133]. Tatsache ist, dass der Modal-Split im Personenverkehr im Wesentlichen mit rund 6 Prozent EU-weit annähernd gleich geblieben ist und im Güterverkehr von 12,6 Prozent 1995 auf unter 11 Prozent 2007 gefallen ist⁶. Statt sich also auf den internen Wettbewerb zu konzentrieren, sollten die Wettbewerbsverhältnisse zwischen Schiene und Straße fairer werden. Die Kommission ist aufgefordert, hier die extremen Unterschiede im Modal-Split innerhalb der einzelnen MS zu analysieren. Fakt ist jedenfalls, dass diese nicht auf unterschiedliche Liberalisierungsgrade zurück zu führen sind. So haben stark liberalisierte Länder zum Teil einen hohen, zum Teil aber auch einen niedrigen Bahnanteil. Gleiches gilt für weniger stark geöffnete Märkte. Hauptfaktoren für einen adäquaten Bahnanteil sind aus Sicht der BAK die nationalen verkehrspolitischen Rahmenbedingungen wie etwa die Bereitschaft zur öffentlichen Finanzierung des Öffentlichen Verkehrs oder die Raumordnung, die infrastrukturellen Voraussetzungen sowohl am Hauptnetz als auch im regionalen Bereich und der Grad der Fairness des Wettbewerbs (Kostenwahrheit, Einhaltung von Vorschriften) mit anderen Verkehrsträgern.

⁶ Directorate-General for Energy and Transport: EU energy and transport in figures: Statistical Pocketbook 2009

Hinsichtlich der von der EK beklagten mangelnden Wettbewerbsfähigkeit des Güterverkehrs auf der Schiene weisen wir darauf hin, dass gerade die EK mit der Wegekostenrichtlinie das Instrument für einen fairen Wettbewerb in der Hand hätte. Die derzeit gültige Wegekostenrichtlinie der EU ist unzureichend und bevorzugt im Güterverkehr den Lkw massiv gegenüber dem Schienenverkehr. In einer ihrer Analysen verweist die EK selbst darauf, dass die externen Kosten des Schwerverkehrs „derzeit von der Allgemeinheit getragen werden, und zwar entweder über Steuern und Abgaben zur Deckung der Kosten von Polizei, Straßennetz und Gesundheitsfürsorge, oder in Form der Auswirkungen von Lärm, Schadstoffemissionen und Unfällen auf die Gesundheit und Lebensqualität des Einzelnen.“⁷ Leider folgen dieser richtigen Analyse keine adäquaten Umsetzungsschritte.

Im Arbeitsdokument führt die EK als weiteren Grund für den geringen Erfolg des Schienengüterverkehrs die fehlende Trennung von Personen- und Güterverkehr an [133] und zieht dabei den Vergleich mit den USA, wo die Kosten per Tonnenkilometer bei einem Cent liegen, wogegen sie in der EU rund 8 Cent betragen.

Wir verweisen darauf, dass auf der Schiene eine Trennung zwischen Güter- und Personenverkehr aufgrund finanzieller und geografischer Restriktionen äußerst unwahrscheinlich durchführbar ist. Es erscheint sinnvoller die bestehenden Netze zu adaptieren sowie Regionalstrecken für Umwegverkehre zu ertüchtigen und sinnvoll auszubauen.

Zum vorgebrachten Vergleich mit den USA ist festzuhalten, dass die geographische und industrielle Struktur Nordamerikas nicht mit jener Europas vergleichbar ist. Zusätzlich wurden dort die geringeren Trassenpreise offenbar mit der dramatischen Verringerung der Schieneninfrastruktur erkauft. Im April 2011 veröffentlichte das US Office of Policy and Communication der Federal Railroad Administration einen Bericht über den Schienengüterverkehr, in dem für die Eisenbahnen festgehalten wird, dass sich ihr Schienennetzwerk seit 1980 um 43 Prozent verkleinert hat⁸.

Initiative 3: Kapazität und Qualität der Flughäfen

Siehe Erläuterungen zu Initiative 10

Initiative 5: Geeignete Rahmenbedingungen für die Binnenschifffahrt

Siehe Punkt 1.2. Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen

Initiative 6: Güterkraftverkehr

Im Güterkraftverkehr schlägt die EK die Beseitigung noch vorhandener Einschränkungen für die Kabotage vor. Wie bereits erwähnt, gibt es insbesondere bei den Sozialbestimmungen Harmonisierungsbestrebungen, die aber in der Praxis der Umsetzung harren.

⁷ Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge KOM(2008) 436, Kapitel 1.2

⁸ Federal Railroad Administration: Freight Railroads Background 2009
<http://www.fra.dot.gov> >> Freight Railroading >> Issue Briefs >> Freight Railroad Overview

Deshalb wäre gerade für eine weitere Öffnung der Kabotage eine völlige Harmonisierung der Sozialbedingungen (und der übrigen Wettbewerbsbedingungen wie Steuern) eine unabdingbare Voraussetzung.

Ein weiterer Vorschlag, der in Initiative 6 gemacht wird, ist die „Anpassung der Vorschriften über Gewichte und Abmessungen an neue Gegebenheiten, Technologien und Anforderungen (zB Gewicht von Batterien, verbesserte Aerodynamik)...“. Die BAK ist der Ansicht, dass sich hinter diesem Vorschlag die Durchsetzung der Einführung der Gigaliner verbirgt, so wird im Arbeitspapier etwa festgehalten, dass es Argumente dafür gibt, dass deutlich schwerere und längere Lkws Effizienzvorteile mit sich bringen würden [183]. Hier müsste seitens der Kommission ausdrücklich klargestellt werden, dass eine Veränderung der Maße und Gewichte für Straßenfahrzeuge nicht in Frage kommt, weil sie den Verlagerungszielsetzungen von der Straße auf Schiene oder Schiff zuwiderläuft und auch die Erfüllung des Ziels einer 60-prozentigen Emissionsreduzierung nicht erreichen lässt, weil Gigaliner im Gegenteil zu fragwürdigen Studien im Auftrag der EK und der Verladerlobby keine nennenswerten ökologischen Vorteile bringen.

1.2. Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen

Die Einführung EU-weiter Sozial- und Qualitätsstandards wird von der BAK für sehr sinnvoll erachtet, da dadurch Sozialdumping verhindert werden könnte, allerdings nur dann, wenn diese Standards ein hohes Niveau aufweisen und effektiv durchgesetzt werden. Eine Nivellierung nach unten wird abgelehnt. Hier ist allerdings festzustellen, dass die soziale Harmonisierung seit Jahren in den diversen EU-Aktionsprogrammen aufscheitert, ohne dass sie tatsächlich in Angriff genommen wurde. Die **EK ist daher dringend aufgefordert, hier nicht nur anzukündigen, sondern auch umzusetzen**. Gerade in den Bereichen Binnenschifffahrt und Eisenbahn besteht hoher Handlungsbedarf. Im Bereich des Straßengüterverkehrs gibt es zwar jede Menge an Regelungen, es fehlt allerdings an der effizienten und europaweit einheitlichen Kontrolle, sodass auch hier der Wettbewerb auf den Rücken der LenkerInnen ausgetragen wird.

Als Vorzeigebispiel für die Etablierung von Mindeststandards nennt die EK die aktuellen Bemühungen in der Binnenschifffahrt [209]. Aus Sicht der BAK ist festzustellen, dass sich die präsentierten Zwischenergebnisse an einem untragbar niedrigen Niveau orientieren. Für viele Beschäftigte stellen sie einen Rückschritt dar, schließlich werden gesundheitsgefährdende Praktiken nicht abgestellt sondern legalisiert. Der mangelnden Attraktivität des Berufs kann derart keinesfalls entgegengewirkt werden.

Scharf zu kritisieren ist in diesem Abschnitt, dass bei der konkreten Nennung von Maßnahmen in den einzelnen Verkehrssektoren (8. Berufskraftfahrer, 9. Seeverkehr, 10. Luftverkehr) der **Sektor Schiene völlig unerwähnt** bleibt. Vor dem Hintergrund der Anstrengungen, die die EK zur Liberalisierung des Eisenbahnverkehrs unternimmt, ist es unverständlich, dass in der Liste der vorgeschlagenen Maßnahmen für die „Förderung hochwertiger Arbeitsplätze und Arbeitsbedingungen“ Initiativen für die Schaffung von entsprechenden Mindeststandards im Eisenbahnbereich nicht genannt werden. Zwar erkennt die Kommission, dass eine Annäherung in sozialen Bedingungen es ermögli-

chen, den Wettbewerb auf Basis von Service-Qualität und Ressourceneffizienz anstatt auf der Minimierung von Lohnkosten auszurichten [119], es fehlen jedoch die daraus abzuleitenden Initiativen, letztlich gilt es das gesamte sicherheitsrelevante Personal zu zertifizieren. Gerade diese Maßnahmen sind jedoch, wie im Straßengüterverkehr hinlänglich bekannt, eine wesentliche Voraussetzung für fairen Wettbewerb und ein Bereich, der bei unklaren Regelungs- und Kontrollmaßnahmen äußerst schwierig in den Griff zu bekommen ist.

Im Arbeitsdokument wird festgehalten, dass Ausbildungsengpässe und eine angespannte Arbeitsmarktlage bereits vor der Finanzkrise ein großes Problem darstellten und dass Arbeitskräfte- und Fachkräftemangel eine ernste Sorge des Transportsektors werden könnte [191]. **Die BAK fordert, dass die EK den Bereichen ArbeitnehmerInnen-schutz und Aus- und Weiterbildung mindestens eine gleich hohe Priorität einräumt, wie ihren Bestrebungen, die einzelnen Verkehrssektoren zu liberalisieren.** Ein fairer Wettbewerb über Staatsgrenzen hinweg und zwischen den Verkehrsträgern kann nur stattfinden, wenn dieser nicht zulasten der ArbeitnehmerInnen geht. Daher sollte eine Sicherstellung von Mindeststandards bei Arbeitsbedingungen und Ausbildungen, sowie die Sicherheit deren Einhaltung konsequenter Weise noch vor einer Marktöffnung stattfinden. Denn wie die EK selbst ausführt haben Unternehmen, die sich nicht an Mindeststandards halten, einen beträchtlichen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil [173].

Initiative 8: Sozialregelungen für Berufskraftfahrer

Um Missverständnisse zu vermeiden, ist es beim Begriff „Sozialregelungen im Verkehr“ („social code for mobile road transport workers“) grundsätzlich wesentlich festzuhalten, dass es bei diesen so genannten Sozialbestimmungen auch um wichtige Regelungen im Interesse der Verkehrssicherheit und der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen geht. Das bedingt, dass „a social code“ für alle LenkerInnen, unselbständige und selbständige, gleichermaßen Gültigkeit haben muss; die Voraussetzungen und Kriterien für diese Sozialregelungen müssen daher für alle LenkerInnen gelten und es muss ausgeschlossen werden, dass diese (Voraussetzungen und Kriterien) durch arbeitsvertragliche Konstruktionen umgangen werden können, wie zB durch das Drängen von unselbständigen Beschäftigten in die Selbständigkeit.

In Bezug auf die Harmonisierung der Strafen bei Verstößen gegen arbeits- und sozialrechtliche Bestimmungen, fordert die BAK, dass diese jedenfalls starke generalpräventive Wirkung haben müssen. Es ist absolut notwendig, dass die Strafausmaße geeignet sind, den wirtschaftlichen Vorteil der Unternehmen, der durch die Gesetzesübertretungen entsteht, abzuschöpfen. Es darf keinesfalls zu einer Orientierung der Sanktionen am niedrigsten Niveau kommen.

Die BAK vermisst im gesamten Weißbuch als auch in der Auflistung von Initiativen eine Berücksichtigung der Lkw-Parkplatzproblematik auf dem TEN-Sträßennetz. Es wird darauf verwiesen, dass nur mit einer ausreichenden Anzahl von Lkw-Rast- und Stellplätzen entlang von Autobahnen die EU-rechtlich vorgeschriebenen Lenk- und Ruhezeiten von Berufskraftfahrern eingehalten werden können und bei Nicht-Einhaltung den Berufskraftfahrern hohe Verwaltungsstrafen drohen. Deshalb müssen allen Autobahnbetreibern

verbindliche Vorgaben (zB Anzahl von Stellplätzen in Relation zum Lkw-Verkehrsaufkommen, qualitative Mindestkriterien) gemacht werden. EU-geförderte Programme (zB Easy way) können zwar durch Telematik die Problematik lindern, ändern aber an der grundsätzlichen Problemstellung von knappen Lkw-Stellflächen wenig.

Initiative 10: Sozial verantwortlicher Luftverkehrssektor

Im Zuge einer weiteren Marktöffnung für Drittabfertiger auf Flughäfen ist vorab eine Harmonisierung der Sozialstandards auf hohem Niveau und das Vermeiden jeglicher wettbewerbsverzerrender Rahmenbedingungen bzw Voraussetzungen zu garantieren.

Initiative 11: Evaluierung des verkehrsträgerübergreifenden EU-Konzepts für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen

In dieser Initiative wird der Vorschlag der Bewertung des sozialen Dialogs, um diesen zu verbessern und wirksamer zu gestalten, vorgebracht. Die in Absatz 212 genannte weitere Unterstützung des sozialen Dialogs („support and facilitate“) ist sicher zu begrüßen. Ein intensiverer Eingriff („indicate the limits“) ist jedenfalls überschießend.

Zu kritisieren ist, dass sich Initiative 11 nur auf die allgemeine Evaluierung des verkehrsträgerübergreifenden EU-Konzepts für Beschäftigung und Arbeitsbedingungen beschränkt. Konkret genannt wird von der EK die Erfassung der Arbeitsqualität bei allen Verkehrsträgern etwa hinsichtlich Ausbildung und Arbeitsbedingungen. **Die BAK weist darauf hin, dass in einem Maßnahmenpapier mit einem Umsetzungshorizont bis 2050 die alleinige Erfassung und Evaluierung der Arbeitsqualität keine ausreichende Maßnahmenformulierung darstellt.** Viel eher sollte die Schaffung von Mindeststandards als Ziel formuliert sein, dessen erster Schritt - hin zur Umsetzung - die Erfassung der Ist-Situation darstellt.

1.4. Maßnahmen im Bereich der Verkehrssicherheit zur Rettung Tausender Menschenleben

Initiative 16: Ziel einer „Vision Null“ für die Straßenverkehrssicherheit

Die BAK erlaubt sich darauf hinzuweisen, dass die umweltfreundlichen Fortbewegungsmöglichkeiten (Bahn, Rad, zu Fuß gehen) auch die sichersten sind. Somit kann eine Verkehrsverlagerung auch hier die Erreichung dieses Ziels unterstützen.

Initiative 17: Europäische Strategie für die Sicherheit der Zivilluftfahrt

Bei einer Verbesserung der Sammlung von Fluggastdaten, deren Qualität, Analyse und Austausch, wie in dieser Initiative seitens der EK vorgeschlagen, müssen die national sehr hohen Datenschutzbestimmungen beachtet werden und es darf keinesfalls dazu kommen, dass unter dem Titel der Terrorismusbekämpfung alle möglichen personenbezogenen Fluggastdaten gesammelt und weitergegeben werden, da schon jetzt die Weitergabe der Daten zB innerhalb der USA nicht mehr kontrolliert werden kann.

Initiative 19: Eisenbahnsicherheit

Hier schlägt die EK die Stärkung der Rolle der ERA im Bereich der Eisenbahnsicherheit, insbesondere bei der Überwachung der von den nationalen Sicherheitsbehörden getroffenen Sicherheitsmaßnahmen und deren allmählicher Angleichung vor. Im Arbeitsdokument meint die EK, dass es wichtig sei zu vermeiden, dass Sicherheitsbehörden der MS, in der Folge von schweren Unfällen, Maßnahmen ergreifen, die neue Hindernisse schaffen und die Entwicklung des Schienen-Binnenmarktes hemmen [274].

Aus unserer Sicht ist es in hohem Maß bedenklich, Einzelereignisse dafür zu nutzen, den MS die grundsätzlich fehlende soziale und technische Harmonisierung anzulasten. In diesen Bereichen liegt der Ball eindeutig bei der EK.

Es wird daran erinnert, dass die Marktöffnung, die, wie sich bereits herausgestellt hat, nicht in der Lage ist für einen besseren Verkehr zu sorgen, vor allem auf Drängen der EK durchgedrückt wurde. Dies noch bevor einheitliche europäische Normen im sozialen und technischen Bereich existierten. Zudem fielen – über Jahre bewährte – Regelungen zwischen den Bahnen (etwa Vertrauenszüge usw) dem betriebswirtschaftlichen Sparstift oder der Profitgier zum Opfer. Das daraus entstehende Regelungsvakuum bietet nun unseriösen Geschäftemachern ein breites Betätigungsfeld. Hier ist es daher dringend erforderlich die technischen Spezifikationen (TSI) auf hohem Niveau rasch zu beschließen. Ebenso müssen endlich Regelungen für das gesamte sicherheitsrelevante Personal (technische Wagenuntersuchung, Verkehrsleitung usw) getroffen werden.

1.5. Qualität und Zuverlässigkeit der Dienstleistung**Initiative 21: Passagierrechte**

Unter anderem schlägt die Kommission in dieser Initiative die Einführung einer EU-Rahmenverordnung vor, die die Passagierrechte für alle Verkehrsträger regelt. Dieser EU-weite Kodex für Fahrgastrechte kann nur dann sinnvoll und konsumentenfreundlich sein, wenn die Konsumenteninteressen und nicht die der Unternehmen im Vordergrund stehen.

Die derzeitige Regelung zu den Fluggastrechten soll nach den Plänen der EK überarbeitet werden, wobei aber unbedingt sicherzustellen ist, dass es zu keinerlei Verschlechterungen für die Passagiere kommt und deren Rechte eventuell sogar beschnitten werden. Bei den Rechten für Busfahrgäste liegt noch vieles im Argen, da sie nur für Distanzen länger als 250 km gelten. Es bedarf daher dringend einer Erweiterung, damit auch Reisende auf kürzeren Distanzen in den Genuss solcher Rechte kommen können.

Initiative 23: Pläne zur Aufrechterhaltung der Mobilität

Bei dieser Initiative geht es der EK um die Festlegung von Mobilitätsplänen, um die Dienstkontinuität im Störfall aufrecht zu erhalten. Als Störfälle gelten etwa Naturkatastrophen oder terroristische Aktivitäten.

Die BAK verweist in diesem Zusammenhang auch auf die Notwendigkeit der Sicherung und Wahrung der finanziellen und personellen Ressourcen zur Instandhaltung und Wartung der vorhandenen Infrastruktur. Ansatzweise formuliert das die EK im Zusammenhang mit den Konzepten für den Finanzierungsrahmen der europäischen Verkehrsnetze. Dort hält die Kommission fest, dass MS dafür sorgen müssen, dass ausreichende Fi-

nanzmittel zur Instandhaltung ihrer Verkehrsinfrastruktur verfügbar sind und dass sie dies dementsprechend in ihren Budgetplanungen berücksichtigen müssen [454].

2. INNOVATION FÜR DIE ZUKUNFT: TECHNOLOGIE UND VERHALTENSWEISEN

In diesem Abschnitt macht die Kommission einerseits Vorschläge für Forschungsvorhaben und andererseits auch für Maßnahmen zur raschen Umsetzung der Ergebnisse.

Bei der Darstellung der aktuellen Trends hält die EK fest, dass Verkehrsemissionen als Resultat von drei Aspekten gesehen werden können: Verkehrsvolumen, Energieintensität des Verkehrs und Treibhausgas-Intensität der Energie, die im Verkehrssektor eingesetzt wird. Sie hält sogar fest: **„Tiefe Einschnitte bei den Emissionen erfordert Aktivitäten bei allen drei Faktoren, da es unwahrscheinlich ist, dass die technologische Verbesserung allein die 60 prozentige Reduktion bis 2050 ermöglicht.“** [38]⁹

Für die EK ist Verkehr jedoch ausschließlich positiv bewertet. Verkehr sei „das Lebenselixier des Binnenmarktes“, von dem das Wohlergehen der Bevölkerung abhängt und der die Lebensqualität steigere, wie in der Einleitung des Arbeitsdokuments formuliert wird. Diese Einschätzung ist jedoch längst nicht mehr zeitgemäß. Verkehr ist vielmehr Ausdruck von räumlichen Ungleichgewichten und Unterschieden (wie beispielsweise von Arbeitsplätzen, die nicht dort vorhanden sind, wo die Menschen leben) oder von mangelnden öffentlichen Einrichtungen in ländlichen Räumen. Verkehr ist aber vor allem ein Resultat der arbeitsteiligen Wirtschaftsstruktur, wodurch Waren – teilweise aufgrund von Subventionen, zu einem erheblichen Anteil aber wegen der bis heute fehlenden Harmonisierung von Arbeitsbedingungen, Steuer-, Abgaben-, Umweltnormen etc – über Tausende von Kilometern transportiert werden.

Die Folge der einseitig positiven Sichtweise von Verkehr ist, dass die Vorschläge der EK stets um die Energieeffizienz von Pkw und Lkw und dem Einsatz von innovativen Energieträgern kreisen. Das Thema Verringerung der Verkehrsnachfrage/Verkehrsvolumina wird bei den Initiativen nicht aufgegriffen. Gerade aus Sicht von Regionen, die durch steigendes Verkehrsaufkommen besonders belastet sind (etwa Tirol) ist die einseitig positive Darstellung des Verkehrs befremdlich, nachdem tagtäglich die negativen Folgen durch die Verkehrsbelastung in Form von Lärm, Luftverschmutzung, Gesundheitsfolgen und die Verknappung und Entwertung von Boden zu sehen sind.

Zwar erkennt die Kommission, dass Nachfragesteuerung [39] und Raumordnung [58] die Verkehrsvolumina verringern können, es fehlt aber offenbar der Wille, diese Erkenntnisse in den nächsten 40 Jahren sinnvoll einzubringen. Einige Seiten weiter stellt die EK nämlich fest: „die Einschränkung von Mobilität ist keine Option“ [46], vergisst dabei aber zu erläutern, dass Verkehrsvermeidung bzw die Verringerung des Verkehrsaufkommens nicht automatisch die Einschränkung von Mobilität nach sich zieht. Ganz im Gegenteil,

⁹ Originalzitat: Deep cuts in emissions will require acting on all three factors as it is unlikely that technological improvement alone will allow for the 60% reduction by 2050.

trachtet die Kommission offenbar danach, die prognostizierten Steigerungen der Verkehrsnachfrage von bis zu 80% bis 2050 [17] durch geeignete Finanzierungen zu befriedigen [450]. Dies obwohl die Kommission zu Papier bringt, dass die steigenden Verkehrsvolumina die stärksten Emissionstreiber sind [39] und dass es zur Veränderung des Verkehrssystems wichtig ist, die mit dem Verkehr verbundenen sozialen, wirtschaftlichen und organisatorischen Innovationen zu entwickeln [297].

Immerhin liefert die Kommission eine **Definition der Ko-Modalität**: Diese wird bezeichnet als die Verbesserung der Energieeffizienz durch Nutzung der effizientesten Verkehrsträger (-Kombination) und durch die Verbesserung der Effizienz innerhalb jedes Verkehrsträgers [40].

Diese „Idee“ hinter dem Konzept der Ko-Modalität ist die Ursache, weshalb das Ziel, den von vorne herein effizienteren Verkehrsträger verstärkt zu nutzen, nicht umgesetzt (werden) wird. Womit die Ko-Modale Praxis, weiterhin zu Gunsten des Lkw zu entscheiden, gerechtfertigt ist - trotz Forderung der Nutzung der effizienteren Lösung in allen Entfernungen [87]. Denn eine Steigerung der Effizienz kann besonders eindrucksvoll durch Verbesserungen an einem sehr ineffizienten Verkehrsträger erreicht werden.

Dabei sollte der Kommission die konsequente Verlagerung ein wichtiges Anliegen sein, immerhin hat sie selbst konstatiert, dass die vorhandene Infrastruktur die Mobilität formt und dass nicht erwartet werden kann, dass neue Fahrzeuge die einzige Lösung für die Emissionsreduktion und Stauprobleme sind [389].

Laut EK (Grafik Seite 18) ist der Personenverkehr zwischen den Städten für 33 Prozent der Treibhausgas-Emissionen und der Personenverkehr in den Städten für 17 Prozent (also in Summe für 50 Prozent) verantwortlich. Demgegenüber verursacht der Güterverkehr in Summe 40 Prozent (23 Prozent zwischen den Städten). Vor diesem Hintergrund ist es völlig unverständlich, weshalb in der Liste der Maßnahmen entsprechende Ansätze für den Personenverkehr fehlen. Unserer Ansicht nach sollte die Verlagerung auf den Umweltverbund in den Städten und die Verlagerung auf die Schiene bei Entfernungen ab 100 km (typische Reichweitengrenze der e-Autos) in die Liste der Initiativen aufgenommen werden. Im Güterverkehr bedeutet dies ebenfalls, dass schon bei Distanzen unter 150 km die Schiene vermehrt zum Zug kommen muss.

Was das Thema Forschung und Implementierung der Forschungsergebnisse betrifft, scheint sich die Kommission nicht ganz sicher zu sein, von welchen Voraussetzungen sie ausgehen kann. So schreibt sie einerseits, dass die notwendigen Technologien in vielen Fällen vorhanden sind, deren breiter Einsatz jedoch rasch umgesetzt werden muss [305]. Einige Absätze davor behauptet die Kommission nahezu das Gegenteil, nämlich dass die bisherige Forschungspolitik die Entwicklung (und Implementierung) der Schlüsseltechnologien, die für die Entwicklung eines effizienten und Nutzerfreundlichen europäischen Transportsystems benötigt werden, nicht ausreichend unterstützt hat [299].

In diesem Zusammenhang fällt auch der Begriff der IKT, ohne jedoch zu erwähnen, dass gerade dieser Technologiezweig eine Möglichkeit ist, physische Mobilität zu substituieren. Ebenfalls unerwähnt bleibt die Frage nach der Effektivität des vorherrschenden Transportsystems. So mag die Nutzung von E-Mobilen zwar energieeffizienter sein als

die Nutzung eines herkömmlichen Pkw, ungeklärt bleibt aber die Berücksichtigung wie effektiv es etwa ist, einen Menschen mit 80 Kilo in einem Vehikel von mehreren hundert Kilo zum Zwecke der Kommunikation an einen anderen Ort zu bringen, wenn uU durch den Einsatz von IKT das gleiche Ziel erreicht werden kann.

2.1. Europäische Forschungs- und Innovationspolitik für den Verkehr

Initiative 24: Technologiefahrplan

Im Rahmen dieser Initiative schlägt die EK unter anderem eine Strategie für umweltverträgliche, alternative Kraftstoffe einschließlich der zugehörigen Infrastruktur vor.

Die Kommission berichtet, dass der Verkehrssektor zu 96 Prozent von Öl abhängig ist und sieht Elektrizität, Wasserstoff und flüssige Biotreibstoffe als Substitutionsmöglichkeiten an.

Dazu streicht die BAK heraus, dass Strom eine besonders effiziente Alternative zu fossilen Energieträgern ist, die im Schienentransport bereits breite Anwendung findet, mit einem hohen mittelfristigen Potential für Personenkraftwagen. Biokraftstoffe werden als schrittweiser Ersatz für fossile Brennstoffe vorgeschlagen - die Produktion von Biokraftstoffen aus Nahrungsmitteln wird von unserer Seite jedoch strikt abgelehnt. Es gibt nicht zu leugnende Hinweise darauf, dass die indirekten Auswirkungen der Landnutzung bei der Erzeugung von Biokraftstoffen die Treibhausgasvorteile in Frage stellen. Der Einsatz von Wasserstoff ist aus unserer Sicht derzeit noch eine langfristige Option zum Ersatz von Öl als Energiequelle.

Hinsichtlich des, unserer Meinung nach übertriebenen, Optimismus der EK bei ihrem Ziel den Individualverkehr auf E-Fahrzeuge umzustellen, weisen wir auf die Aussage der Kommission hin, dass 60 Prozent der Personenkraftfahrzeuge nur einen Insassen transportieren und dass dieser Prozentsatz bei Geschäftsreisen und beim berufsbedingten Pendeln bei 85 Prozent liegt [59]. Diese Problematik wird durch die Umstellung der Antriebstechnologie nicht gelöst werden und macht damit den motorisierten Individualverkehr zwar effizienter, allerdings keineswegs effektiver.

Initiative 25: Innovations- und Umsetzungsstrategie

Unter anderem nennt die Kommission bei diesem Punkt „Maßnahmen zur Förderung des schnelleren Austauschs ineffizienter und umweltverschmutzender Fahrzeuge“. Falls die EK darunter nicht den Ausbau des öffentlichen Verkehrs und den vermehrten Übergang zum Rad- und Fußverkehr, sondern eine neue Art der Abwrackprämie versteht, gibt die BAK zu bedenken, dass Maßnahmen, die in Förderungen von Neuanschaffungen münden weder ökonomisch sinnvoll, noch sozial gerecht sind.

2.2. Förderung eines nachhaltigen Verhaltens

Bedauerlich ist, dass die Kommission in Absatz 373 zwar ausführt, dass Mobilitätsmanagement ein gutes Konzept ist, um die Pkw-Nachfrage durch Modifikation von Einstellungen und Verkehrsverhalten zu verändern, dass dieser Ansatz aber keinerlei Eingang in die vorgeschlagenen Initiativen findet. Noch dazu wo die EK selbst festhält, dass diese

Maßnahmen keine großen finanziellen Investitionen erfordern und ein überaus vorteilhaftes Nutzen-Kosten-Verhältnis haben.

2.3. Integrierte urbane Mobilität

Maßnahmen auf EU-Ebene (Kapazitätsaufbau, Forschung, Information und Datenerfassung, Austausch vorbildlicher Praktiken, Entwicklung und Zusammenarbeit) sind – nicht nur im städtischen Verkehr – mit gemischtem Erfolg in der Vergangenheit erfolgt. Aus dem Weißbuch ist jedoch nicht immer ersichtlich, wodurch sich in Zukunft ein besonderer „EU-Mehrwert“ aufgrund des Subsidiaritätsprinzips ergeben soll. Vorhaben wie ein „europäischer Mobilitätsanzeiger“ oder die Aufstellung vorbildlicher Logistikkonzepte können vielleicht einen sinnvollen Beitrag leisten. Initiativen zu Straßenbenützungsgebühren und Zufahrtsbeschränkungen (vgl Maßnahme 24) in Innenstädten greifen jedoch zu stark in die Subsidiarität ein und sind überschießend.

31. Pläne für urbane Mobilität

Die EK formuliert das Ziel bis 2050 die herkömmlich betriebenen Pkw aus den Städten zu verbannen. Sie weist darüber hinaus darauf hin, dass es in den kommenden Jahrzehnten eine zentrale strategische Herausforderung für die Städte ist, den notwendigen Wechsel vom motorisierten Individualverkehr hin zum Umweltverbund zu vollziehen [362]. Sie ist weiters auch einsichtig, dass Probleme wie Staus durch neue Antriebstechnologien nicht gelöst werden können [118]. Völlig unverständlich ist für uns, warum in den Maßnahmen dann kryptisch von der Schaffung von Verfahren und Finanzierungsinstrumenten auf EU-Ebene „zur Vorbereitung von Audits und Plänen zur urbanen Mobilität sowie eines auf gemeinsamen Zielen gründenden europäischen Mobilitätsanzeigers“ gesprochen wird. Zielführender ist unserer Ansicht die einfache und unkomplizierte Formulierung einer Initiative zur Schaffung von Verfahren und Finanzierungsinstrumenten auf EU-Ebene „zur **Förderung von Alternativen zur Nutzung herkömmlicher Pkw**, wie Gehen, Radfahren, öffentlicher Verkehr unter Berücksichtigung von Raumplanung und neuen technologischen Lösungen“. Eine Aufweichung dieses Ansatzes, etwa durch die Umschreibung „Schaffung von Anreizen zur Erreichung von gemeinsamen Zielen“, ist abzulehnen.

Ziel für eine nachhaltige urbane Mobilität müssen Siedlungsformen sein, die einen qualitativ hochwertigen öffentlichen bzw umweltfreundlichen Verkehr ermöglichen.

Ein barrierefreier Zugang und die Rückgewinnung des öffentlichen Raumes sind Schlüsselemente für eine positive Entwicklung. Derzeit befindet sich der öffentliche Raum, insbesondere in städtischen Gebieten, größtenteils in den Händen ausgewählter Eliten die sich das Autofahren leisten können. Das geht zu Lasten all jener, in Wien immerhin über zwei Drittel der Bevölkerung, die tagtäglich mit Platzproblemen, Lärm, Gefährdung der Sicherheit und gesundheitsschädigenden Emissionen konfrontiert sind. Skeptisch beurteilen wir in diesem Zusammenhang die Aussagen der Kommission, dass die Bepreisung der Infrastruktur zwar zu einer Verteuerung des Pkw-Verkehrs führen wird, dass die Nutzer dafür aber einen besseren Service im Zuge von freien Straßen und besseren Parkmöglichkeiten bekommen [117]. Dies ist sozial und ökologisch ebenso wenig nach-

haltig, wie die Maßnahme, den Ersatz von Fahrzeugen rascher voranzutreiben (siehe Initiative 25).

Hier gilt es Umweltschutz und Gesundheitsschutz vor die Interessen des freien Personen- und Warenverkehrs zu stellen. Leider werden in diesem Zusammenhang, nicht zuletzt wegen mangelnder europäischer Unterstützung, Maßnahmen von den Kommunen nur selten ergriffen. Hier muss die EK, neben ihren im Weißbuch vorgesehenen (va langfristigen) Maßnahmen, zusätzliche, unmittelbar wirksame Aktionen oder Empfehlungen vorantreiben (Restriktionen, dirigistische Maßnahmen). Bei den Maßnahmen für die städtische Mobilität sollten eigene Gleiskörper für städtische Bahnen oder die, Priorisierung des öffentlichen Verkehrs bei Ampeln ebenso erwähnt werden.

Unverständlich ist auch warum die Feststellungen, dass Städtebau und geeignete Steuerung auf Ebene der städtischen Gebiete entscheidend sind [67], nur am Rande in der Langfassung angesprochen und nicht im Rahmen dieser Initiative verankert werden.

Es ist uns bewusst, dass derartige Gestaltungsmöglichkeiten unter das Subsidiaritätsprinzip fallen und daher nicht Kernaufgabe der EU sind, gleichzeitig hat die Kommission aber die Möglichkeit erwünschte best-practice Lösungen aufzugreifen und deren breiten Bekanntheit zu unterstützen. Immerhin schreibt die Kommission selbst, dass die Pläne für die urbane Mobilität einen kohärenten Rahmen für die verschiedenen Vorgehensweisen bereitstellen sollen [368].

Initiative 32: EU-Rahmen für die Innenstadt-Maut

Die Einschätzung, dass die Reduktion von Stau neben CO₂/Klimawandel und Ölabhängigkeit als fundamentale Herausforderung der EU-Verkehrspolitik einzustufen ist, wird nicht geteilt. Auch die angeführten „trans-nationalen Auswirkungen“ durch Stau im Straßenverkehr auf andere MS sind gekünstelt und objektiv nicht nachvollziehbar. Ohne das Problem herunterreden zu wollen, ist in rechtlicher Sicht und auf der Handlungsebene hier das Subsidiaritätsprinzip zu betonen.

3. MODERNE INFRASTRUKTUR UND INTELLIGENTE FINANZIERUNG

Die EK weist in mehreren Abschnitten darauf hin, dass in den neuen MS zwar Autobahnen, aber keine Hochgeschwindigkeitsschiennetze vorhanden sind und dass in diesen MS die konventionellen Schienenstrecken in schlechtem Zustand sind [23, 387].

Die BAK ist der Ansicht, dass dies eine logische Folge der mangelnden Priorisierung der Schiene in der TEN-V Politik ist.

Die Internalisierung der externen Kosten nach den Prinzipien „user-pays“ oder „polluter-pays“ wird von der EK als geeignete Maßnahme genannt, um einerseits den Ressourcenverbrauch des Verkehrs zu verringern und andererseits um faire Rahmenbedingungen für den Wettbewerb der unterschiedlichen Verkehrsträger zu gewährleisten.

An einer Stelle meint die EK „...in Zukunft ist davon auszugehen, dass die Verkehrsnutzer für einen höheren Teil der Kosten aufkommen als bisher“ [503]. Gleichzeitig stellt die EK klar, dass Transport nicht teurer werden darf, um den freien Güter- und Personenverkehr nicht einzuschränken [353]. Dieser Widerspruch lässt einen weiterhin schleppenden Verlauf der Umsetzung der Internalisierung der externen Kosten erwarten.

3.1. Verkehrsinfrastruktur: territorialer Zusammenhalt und Wirtschaftswachstum

Initiative 34: Kernnetz einer strategischen europäischen Infrastruktur – ein europäisches Mobilitätsnetz

Bei der Definition von neuen TEN-V Leitlinien ist zu beachten, dass für eine strategische Ausrichtung des europäischen Transportnetzwerkes nicht nur die Ost- West Verbindungen, sondern auch die Nord-Süd Relationen von Relevanz sind.

Die BAK kritisiert in diesem Zusammenhang auch, dass sich die politischen Ziele, die in der „Gemeinsamen Absichtserklärung über die Umsetzung des vorrangigen Vorhabens Nr 1 Eisenbahnachse Berlin-Verona/Mailand-Bologna-Neapel-Messina-Palermo“ vom 18. Mai 2009 wie im dazugehörigen „Aktionsplan Brenner 2009“ festgehalten sind und die immer wieder als „Legitimation“ für den Brennerbasistunnel herangezogen werden, nicht mehr wiederfinden. Damit versäumt der vorliegende Entwurf die Chance, tatsächlich moderne und zeitgemäße Maßnahmen in einer alpinen Modellregion vorzuschlagen, die in Folge beispielgebend für eine ressourcenschonende europäische Verkehrspolitik sein könnte.

Eine Einschränkung der Prioritäten auf ein Kernnetz wird seitens der BAK kritisch gesehen. Einerseits ist durch die in Aussicht gestellte Ko-Finanzierung der Europäischen Union mit einem Fokussieren der Investitionen alleinig auf Hauptstrecken zu rechnen, wodurch in Folge die notwendigen Mittel für den Erhalt und den Ausbau der Regionalstrecken fehlen. Andererseits werden durch die Priorisierung des Kernnetzes Zubringerstrecken im Allgemeinen nicht berücksichtigt. Die BAK merkt an, dass die Hauptstrecken, sofern man Verkehr nicht auf Punkt-zu-Punkt-Verkehre zwischen Ballungsräumen reduzieren möchte, von ihren Zubringern abhängig sind.

Die BAK weist darauf hin, dass begleitend zum Infrastrukturausbau auch deren Nutzung sichergestellt werden muss. Wenn zB Hauptstädte als wichtige Knotenpunkte des Kernnetzes definiert werden, dann sollte auch der Personenverkehr zwischen den Knoten gefördert werden und Berücksichtigung finden. Faktum ist, dass die Anzahl der Städtedirektverbindungen und Nachtzüge in der Vergangenheit zurückgegangen ist.

Initiative 35: Multimodale Güterverkehrskorridore für nachhaltige Verkehrsnetze

Bei der Planung der Transeuropäischen Verkehrsnetze ist die Europäische Kommission von der dezidierten Verlagerung auf die nachhaltigen Verkehrsträger (Schifffahrt und Schienentransport) zum Konzept der Ko-Modalität über gegangen. Vor diesem Hintergrund ist es absolut notwendig, dass die Internalisierung externer Kosten gerade im Straßenverkehr rasch vorangetrieben wird. Diesbezügliche Verzögerungen werden zu massiven Nachteilen für die genannten nachhaltigeren Verkehrsträger führen. Zu unterstützen sind daher Anstrengungen seitens der Kommission hinsichtlich der Umstrukturierung von Transportgebühren und -steuern in Richtung einer breiteren Anwendung des Verursacherprinzips.

Initiative 36: Kriterien für die Ex-ante-Evaluierung von Projekten

Die Kommission führt unter Absatz 436 aus, dass die Auswahlverfahren von Projekten, die für EU-Förderungen als geeignet erachtet werden, weiterentwickelt werden müssen. Notwendig seien Auswahlkriterien, die größeren Schwerpunkt auf den europäischen Mehrwert, den Beitrag zur Effektivität des gesamten EU-Verkehrssystems, aber auch auf die Kompatibilität mit anderen politischen Zielen der EU, wie die Verringerung der Treibhausgas-Emissionen und Verhinderung des Verlustes der biologischen Vielfalt, legen. (Anm: die Aufzählung der Kriterien erfolgt in dieser Reihenfolge! Nur am Rande sei erwähnt, dass das Thema Zweckmäßigkeit/Effektivität des Verkehrssystems einzig an dieser Stelle angesprochen wird.)

Scharf zu kritisieren ist aus Sicht der BAK, dass die im Arbeitsdokument ausgeführten Bewertungskriterien in Initiative 36 keinen ausreichenden Eingang finden.

Lediglich der europäische Mehrwert wird übernommen, statt aber Fragen der Effektivität und Kompatibilität der Projekte mit Zielen der EU zu berücksichtigen, wird in Maßnahme 36 der Aspekt der ausreichenden Generierung von Erträgen als eines der drei Evaluierungskriterien festgehalten. **Für die Ex-Ante-Evaluierung von Projekten fordert die BAK die Anwendung von wissenschaftlich fundierten Methoden zur Beurteilung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Folgen.**

Fraglich ist, ob die von der EK gegebene **Definition des europäischen Mehrwerts** als ausreichend beurteilt werden kann, dieser wird nämlich als der Wert der Spill-over-Effekte für nicht investierende Länder und Regionen definiert. Hier sollte die EK eine Diskussion erlauben, immerhin fehlt die genauere Erklärung, welche Art von spill-over-Effekten (politische, ökonomische, ökologische) die Kommission meint. In die Definition des europäischen Mehrwerts ist jedenfalls die Schaffung nachhaltiger Beschäftigung einzubeziehen.

3.2. Kohärenter Finanzierungsrahmen**Initiative 37: Neuer Finanzierungsrahmen für Verkehrsinfrastruktur**

Positiv zu bewerten ist die Ankündigung, zur TEN-V Finanzierung ein Rahmenwerk zu schaffen, das auch den Kohäsions- und Strukturfonds umfasst.

Initiative 38: Einbeziehung der Privatwirtschaft

Bei der Einbeziehung von privatwirtschaftlichen Finanzierungsmodellen (PPP - Public-Private-Partnership) hält die Kommission fest, dass nicht alle Infrastrukturprojekte für diese Mechanismen passend sind. Unserer Ansicht ist anzunehmen, dass derartige Modelle nur für eine sehr geringe Zahl von Projekten geeignet sind. Erfahrungen in Österreich belegen, dass bei PPP-Modellen letztlich keine besonderen Vorteile gegenüber der herkömmlichen Finanzierung bestehen, die überwälzten Risiken sich jedoch nachteilig für die öffentliche Hand entwickeln können.¹⁰

¹⁰ Rechnungshofbericht Reihe Bund 2010/2: Umsetzung des PPP-Konzessionsmodells Ostregion, Paket 1

In Absatz 142 anerkennt die Kommission die Tatsache, dass Infrastruktur-Management naheliegender Weise ein Monopol darstellt. Wettbewerb sollte demnach zwischen Bahnbetreibern und nicht zwischen Infrastrukturbetreibern stattfinden. Dies lässt sich unserer Ansicht nach nicht mit den Bestrebungen der EK vereinbaren, wonach Infrastruktur vermehrt durch Privatinvestoren finanziert werden sollte. Denn dies bedeutet gleichzeitig den Verlust über die Hoheit dieses Monopols die, nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Daseinsvorsorge, in staatlicher Hand verbleiben muss.

Zudem fordert die Kommission, dass bei Infrastrukturvorhaben auch auf die Verwendung von Baustoffen zurückgegriffen werden sollte, die die Lebensdauer erhöhen, die Wartungsintensität verringern, die Sicherheit erhöhen und die Verringerung des CO₂ Ausstoßes unterstützen [422]. Diese von der EK genannten Aspekte decken sich eher mit Ansprüchen der Allgemeinheit, als mit Partikularinteressen von Privatinvestoren, was in weiterer Folge impliziert, dass derartige Investitionen auch von der öffentlichen Hand zu tragen sind.

Als Voraussetzung für die Einbeziehung von privaten Finanzierungen nennt die EK, dass korrekte und einheitliche monetäre Anreize für Investoren gegeben sein müssen, sodass diese ihre Entscheidungen, in welche Art von Infrastruktur sie investieren, danach ausrichten können, was die wünschenswertesten Maßnahmen aus Sicht der Gesellschaft sind. Die aktuelle Handhabung des Konzepts der Ko-Modalität, die letztlich diese Entscheidung der bevorzugten Infrastruktur bzw Transportarten umgeht, ist nicht geeignet die genannte Voraussetzung für private Investoren zu schaffen.

Besonders bedenklich ist die Aussage der Kommission, dass es in vielen Fällen für Privatinvestoren nicht möglich sein wird, Infrastruktur auf einem aus gesellschaftlicher Sicht optimalen Niveau zur Verfügung zu stellen. Als Beispiel nennt die EK „Basisinfrastruktur“, welche eine Lebensspanne und Amortisationszeit hat, die den Zeithorizont von privaten Investoren übersteigt. Ebenfalls als Infrastruktur, die für private Investoren nicht geeignet ist, nennt die Kommission jene, wo die Kosten nicht adäquat durch Nutzerbeziehung gedeckt werden können. Auch wenn die Kommission hier das Beispiel von Wellenbrechern in Häfen anführt [516], läuft oben angeführte Argumentation auf das **Eingeständnis der EK** hinaus, **dass PPP Bestrebungen letztlich zur Privatisierung von Profiten und der Überantwortung von defizitärer Infrastruktur an die öffentliche Hand hinaus laufen.**

3.3. Richtige Preissetzung und Vermeidung von Verzerrungen

Initiative 39: Intelligente Preisgestaltung und Besteuerung

Die BAK teilt den Ansatz, dass von Preissignalen Impulse für eine nachhaltige Wirtschaft ausgehen können, sofern diese tatsächlich alle Kosten berücksichtigen. Die Gemeinschaft sollte ihr primäres Augenmerk auf den Straßengüterverkehr, aufgrund seiner Größe und den transnationalen Charakter, legen. Beim derzeitigen Stand der Dinge ist jedoch absehbar, dass die künftige Eurovignette-Richtlinie nur einen bescheidenen Fortschritt bei der Einbeziehung von externen Kosten bei Luftverschmutzung und Lärm erlauben wird.

Bei den von der EK formulierten steuerlichen Vorschlägen fehlt eine klare Linie. Die steuerlichen Begünstigungen für die internationale Luftfahrt und den internationalen Schiffsverkehr werden zwar angeführt, wirkungsvolle Maßnahmen zur Beseitigung dieser werden aber nicht genannt. Es ist nicht einzusehen, warum die internationale Luftfahrt von der Kerosin/Flugbenzinbesteuerung ausgenommen ist. Hier ist eine Gleichstellung mit den anderen Transportmitteln anzustreben. Der von der Kommission am 13.4.2011 vorgelegte Richtlinienentwurf der Neufassung der Energiesteuerrichtlinie wäre eine geeignete Möglichkeit gewesen hier Änderungen vorzuschlagen und eine den anderen Transportmitteln entsprechende Energiebesteuerung der Luftfahrt festzulegen¹¹.

Das Weißbuch führt auch die Probleme im Bereich des grenzüberschreitenden Personen- und Warenverkehrs im Bereich der Umsatzsteuer an. Geeignete Lösungsansätze sind grundsätzlich begrüßenswert. Es bleibt allerdings abzuwarten, wie diese Vorschläge im Detail aussehen und mit welchen finanziellen Auswirkungen diese verbunden sind.

Die Kommission führt in Bezug auf die mangelhafte Besteuerung von Firmenwagen aus, dass die daraus resultierenden Steuerverluste etwa 0,5% des europäischen BIP (54 Milliarden) ausmachen [506]. In Maßnahme 39 – Phase I bis 2016 - heißt es diesbezüglich aber nur sehr unverbindlich: „gegebenenfalls Neubewertung der Besteuerung“. Auch im Arbeitsdokument gibt es keinen näheren Zeitrahmen oder Umsetzungsbestrebungen, wenn die Kommission lapidar berichtet, dass sie eine **etwaige Revision** der steuerlichen Behandlung von Firmenwagen begutachten wird [507].

Eine flächendeckende Lkw Maut, die für Kostenwahrheit sorgt, ist grundsätzlich zu begrüßen. Das Weißbuch führt hier allerdings auch immer wieder die Möglichkeit von privaten Investitionen in Infrastruktur in Verbindung von entsprechenden Benützungsentgelten an. Wir glauben jedoch, dass die Investitionen in die Infrastruktur grundsätzlich Aufgabe des Staates bleiben soll.

Berechnungen des Österreichischen Instituts für Raumplanung¹² haben ergeben, dass die Einführung der Lkw Maut auf Autobahnen in Österreich zu einer Steigerung des Verbraucherpreises von nur 0,21 Prozent geführt hat. Eine zusätzliche Einführung auf allen Straßen, also auch abseits der Autobahn (wie in der Schweiz), würde lediglich eine weitere Erhöhung um 0,14 Prozent bedeuten. Das Argument der Wirtschaft, insbesondere der Transportwirtschaft, dass deshalb die Konsumentenpreise steigen würden, entpuppt sich somit als "Schutzbehauptung" gegen eine äußerst sinnvolle Maßnahme, die, wie die Schweiz bereits seit Jahren erfolgreich vorexerziert, zu äußerst positiven Verlagerungs- und Vermeidungseffekten im Straßengüterverkehr führt.

¹¹ Die Steuerbegünstigungen für die internationale Luftfahrt sind in internationalen Abkommen geregelt. Für Flüge innerhalb der Europäischen Union wäre eine Besteuerung allerdings möglich und darüber hinaus hätte die EU auch international das notwendige Gewicht um für Flüge in die EU/aus der EU entsprechende Lösungen auszuhandeln.

¹² Lkw-Roadpricing – Trends und Ausbaumöglichkeiten: Österreichisches Institut für Raumplanung im Auftrag der Kammer für Arbeiter und Angestellte für Wien, 2007

Eine flächendeckende Pkw Maut wird im Weißbuch ebenfalls überlegt. Eine solche ist aus unserer Sicht im Moment keine geeignete Maßnahme um die im Weißbuch angestrebten Ziele zu erreichen. Die Energiesteuerrichtlinie bietet bereits jetzt ausreichende Möglichkeiten, um die durch den privaten Verkehr verursachten Kosten auszugleichen bzw um die angestrebten Ziele zu erreichen.

Die im Weißbuch angedachte Stoßrichtung für zukünftige Rechtsakte (zB Einführung einer obligatorischen Infrastrukturabgabe für Lkw) sowie der Grundsatz, dass Internalisierungsschritte bei anderen Verkehrsträgern gesetzt werden sollen, die aber die Besonderheiten der einzelnen Verkehrsträger berücksichtigen, werden von uns grundsätzlich unterstützt.

Der vorgeschlagene Ansatz nur zwei marktgestützte Instrumente bei der Treibhausbekämpfung, Mineralökraftstoffbesteuerung und Handel mit Emissionsrechten, einzusetzen, greift beim Straßengüterverkehr jedoch zu kurz. Die Besteuerung von Kraftstoffen ist im Prinzip das geeignetste Instrument, weil ein fahrleistungsabhängiges Verbraucherverhalten perfekt erfasst wird. Lkw können jedoch mit ihren Tanks das Territorium von Mitgliedsstaaten durchfahren, ohne auch nur ein einziges Mal an einer Tankstelle halt zu machen und dort Mineralölsteuern zu entrichten. Ähnlich problematisch gestaltet sich im Straßengüterverkehr auch der Handel mit Emissionsrechten aufgrund der hohen Implementierungskosten. Deshalb sollte aus Sicht der BAK die fahrleistungsabhängige Lkw-Bemautung von Mitgliedsstaaten ebenfalls herangezogen werden können, solange innerhalb der EU keine vollständige Harmonisierung bei der Mineralölbesteuerung existiert.

Bei der bisher unzureichenden Ziel- und Umsetzung der externen Kosten im Straßenverkehr ist es befremdlich, dass unter Punkt 490 das Verrechnen von Kosten durch Lärm und lokale Umweltverschmutzung bei der Eisenbahn ausdrücklich hervorgehoben wird und dass die entsprechende Einführung im Straßenverkehr erst später erfolgen soll. Die Eisenbahn – in Bezug auf die Treibhausgasemissionen das mit Abstand geeignetste Verkehrsmittel – hat damit im Vergleich zur Straße einen weiteren Nachteil. Diese Schwächung der Eisenbahn ist in aller Deutlichkeit abzulehnen.

Aus Sicht der BAK bleibt festzuhalten, dass Steuern grundsätzlich auch einen gewissen Lenkungseffekt entfalten, und dass mit entsprechenden Regelungen bis zu einem gewissen Grad erwünschtes Verhalten gefördert und unerwünschtes Verhalten eingeschränkt werden kann. Das Hauptaugenmerk der Steuerpolitik soll aber trotzdem weiterhin darin bestehen, den Staaten die entsprechenden Einnahmen zu liefern, um die notwendigen Aufgaben erfüllen zu können. Außerdem müssen diese Steuersysteme wachstums- und beschäftigungsfreundlich ausgestaltet sein und für Verteilungsgerechtigkeit sorgen.

Abschließend hält die BAK fest, dass die von der EK vorgeschlagenen Initiativen mit einer Vielzahl an Mängeln behaftet sind, die es unglaublich erscheinen lassen, dass damit die angepeilten Ziele eines nachhaltigen Verkehrssystems erreicht werden können und spricht sich daher für eine umfassende Überarbeitung des Weißbuchs Verkehr aus.

Mit freundlichen Grüßen

Herbert Tumpel
Präsident

Günther Chaloupek
iVdes Direktors