



BUNDESARBEITSKAMMER

PRINZ EUGEN STRASSE 20-22  
1040 WIEN  
T 01 501 65

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

Ihr Zeichen	Unser Zeichen	Bearbeiter/in	Tel	501 65	Fax	Datum
	UV-GSt/Sch	Gregor Lahounik	DW 2386	DW 2105		12.8.2009

## Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System

Mit der vorliegenden Mitteilung präsentiert die Europäische Kommission (EK) ihre Vorstellung für die künftige Verkehrsabwicklung innerhalb der Union. Der Fokus wird dabei auf wenige Politikbereiche, etwa „intelligente“ Verkehrssysteme, neue Technologien und die Straßenverkehrssicherheit gelegt. Zahlreiche, nicht minder bedeutende Aspekte des Verkehrs, wie Arbeitsbedingungen und Versorgungssicherheit, werden nur ansatzweise behandelt. Dadurch beraubt sich die EK der Möglichkeit eines integrativen Ansatzes mit einer umfassenden, objektiven Darstellung des Verkehrssektors. Es werden falsche Grundannahmen getroffen und von einzelnen Verkehrsträgern wird auf die Gesamtheit des Sektors geschlossen. Entsprechend werden aus Sicht der Bundesarbeitskammer (BAK) falsche Schlüsse gezogen. Der dringend erforderliche, grundlegende Richtungswechsel bleibt aus und die Mitteilung der EK ist Alles in Allem wenig innovativ. Es ist zu befürchten, dass mit dem vorliegenden Programm weder die Klimaschutzziele noch die Vorgaben der Lissabonstrategie erfüllt werden können. Zudem erscheint eine Verwirklichung der Ziele der bisherigen Verkehrspolitik (Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger sowie wirtschaftlicher, ökologischer und sozialer Verkehr) mit vorliegender Mitteilung äußerst unwahrscheinlich.

Die BAK fordert die EK daher auf, dringend Nachbesserungen in der Mitteilung zu machen und insbesondere die Bereiche Soziales und Arbeitsplatzbedingungen sowie Wettbewerbspolitik einer Überarbeitung zu unterziehen.

Zu den Punkten im Einzelnen nimmt die BAK, der Mustervorlage der EK nachkommend, wie folgt Stellung:

### **1. Infrastruktur**

#### **TEN**

Die EK hat im Frühjahr 2009 eine Online-Konsultation zu den Transeuropäischen Verkehrsnetzen (TEN) abgeschlossen. Eine Überarbeitung der seinerzeitigen Zielsetzungen wird seitens der BAK begrüßt. Wesentlich dabei erscheint die Koordinierung, etwa in Form eines gemeinsamen Gremiums, sämtlicher EU-Fördertöpfe für Infrastruktur (TEN-Mittel, Struktur-, und Kohäsionfonds). Ein Interessenausgleich zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten bzw zwischen den einzelnen Mitgliedstaaten und der Union ist anzustreben. Einzelne Mitgliedstaaten zu „zwingen“, Infrastrukturvorhaben zu verwirklichen die offensichtlich ihren Interessen - etwa durch zu starke Belastungen entlang von Straßen - widerstreben, ist nicht zielführend.

Ebenso nicht zielführend ist ein völliges Negieren der regionalen Strecken (etwa im Schienenverkehr) auf europäischer Ebene. Einerseits hat die Union dadurch keine Handhabe (und Finanzierungsmöglichkeit) für zahlreiche Ausweichrouten (etwa im Schienengüterverkehr). Andererseits würde dadurch der derzeitige Ansatz der TEN, vor allem dem Wirtschaftsverkehr oder einer äußerst überschaubaren Gruppe von Bahnreisenden im internationalen Hochgeschwindigkeitsverkehr dienen zu wollen, abgeändert. Eine stärkere Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse würde es aber leichter ermöglichen, - wie von der EK selbst gefordert - „dem europäischen Bürger die TEN-Politik glaubwürdig darzustellen“

Gerade weil die Hauptstrecken (eben die TEN) von ihren Zubringern abhängig sind, ist ein Weglassen der Regionalstrecken fatal. Anhand positiver Erfahrungen in Österreich verweist die BAK auf die Förderung von Anschlussgleisen, also das Erweitern von Schienenanlagen direkt zu den Anlagen von Gewerbe- und Industriebetrieben. Dies erst ermöglicht einen Wagenladungsverkehr bei Bahntransporten und ist einer der Hauptfaktoren für den hohen Schienenanteil in Österreich und der Schweiz im Vergleich zur EU-27.

Es ist sicherlich richtig, dass bereits jetzt vor allem Projekte der umweltfreundlicheren Verkehrsträger (Schiff, Schiene) in der prioritären Liste vertreten sind. Verwirklicht und finanziert werden derzeit allerdings hauptsächlich Straßenprojekte. Grundsätzlich ist die EK aufgefordert, klar zu formulieren unter welchen Kriterien Projekte künftig als notwendig gelten. Den bisher gewählten Ansatz gilt es jedenfalls durch Untersuchungen hinsichtlich der umweltpolitischen Auswirkungen zu ergänzen.

#### **Rastplätze Lkw**

Prioritäten bei den straßenseitigen Infrastrukturinvestitionen sollten bei Rast- und Parkanlagen für Lkw gesetzt werden. Die BAK gibt zu bedenken, dass die Einhaltung der EU-Vorschriften zu Lenk- und Ruhezeiten (EG 561/2006) ein quantitativ und qualitativ ausreichendes Angebot an Stellflächen und Rastanlagen am Transeuropäischen Straßen-

netz (TERN) impliziert. Dies ist aber auch als ein wertvoller Beitrag zur Verkehrssicherheit und auch im Sinne der Umwelt (Vermeidung sinnloser Lkw-Kilometer bei An- und Abfahrt von überfüllten Rastanlagen) zu sehen.

Die bislang von der EU-Kommission geförderten Maßnahmen (va Secure European Truck Parking Operational Services SETPOS) sind lobenswert und sollten auch vertieft werden (zB verstärkte Sicherheit für Lkw und Lenker, Reservationssysteme bei Lkw-Rastanlagen), reichen aber bei weitem nicht aus (vgl dazu auch die Ausführungen unter 4. Rechtliche Rahmenbedingungen), um der Herausforderung gerecht zu werden. In diesem Zusammenhang wird an die gemeinsame Resolution der europäischen Sozialpartner IRU (International Road Union) und ETF (Europäischer Transportarbeiter-Föderation) vom März 2006 verwiesen.

Das ausreichende Vorhandensein einer Infrastruktur bei Stellflächen und Rastanlagen für den Straßengüterverkehr am Transeuropäischen Straßennetz (TERN) muss in einer Richtlinie basierend va auf Art 71 EGV spezifiziert werden. Ähnlich der Tunnelsicherheitsrichtlinie (RL 2004/54/EG) müssen Mindestkriterien für Autobahnbetreiber festgelegt werden, die den Erfordernissen eines gestiegen Lkw-Güterverkehrsaufkommens am TERN und den EU-Vorschriften zur Einhaltung von Lenk- und Ruhevorschriften gerecht werden. Dies sind va ein Mindestangebot an Stellflächen in Relation zum Lkw-Aufkommen und Maximaldistanzen zwischen den einzelnen Rastanlagen, aber auch qualitative Mindestausstattungskriterien (zB Beleuchtung, Notrufvorrichtungen). Die repräsentativen Sozialpartner IRU und ETF sollten dabei gebührend einbezogen werden. Die BAK verweist darüber hinaus auf einen Abänderungsantrag zur Eurovignetten-Richtlinie, der in der 1. EP- Lesung angenommen wurde und auf eine Zweckwidmung von Mauteinnahmen zur Errichtung dieser Anlage hinausläuft.

## **2. Finanzierung**

Die seitens der EK geäußerte Befürchtung, wonach die Bevölkerungsalterung „die Bereitstellung und Instandhaltung der Verkehrsinfrastrukturen einschränken wird“ (vgl 22), wird von der BAK nicht geteilt. Maßgebend für die Höhe der finanziellen Mittel ist nicht die Alterung, sondern die politische Entscheidung.

### **PPP**

Für die BAK steht fest, dass Public-Private-Partnership-Modelle (PPP), also öffentlich-private Partnerschaften, kein Ausweg aus der Krise der öffentlichen Budgets sind und volkswirtschaftlich sehr teuer kommen können. Nur eine sorgfältige Abschätzung aller wirtschaftlichen und politischen Risiken kann die jeweiligen Vorteile des öffentlichen Sektors und privater Partner im Rahmen von PPP-Projekten optimieren. Problematisch ist, dass in der politischen Diskussion PPP-Modelle allzu leicht als Patentrezept gegen leere öffentliche Kassen verwendet werden. Der Begriff PPP weckt durch das Wort Partnerschaft zweier scheinbar gleichrangiger Partner ähnliche Assoziationen wie der Begriff „win-win“. Aber sowohl europäische als auch österreichische Erfahrungen zeigen, dass umfassende Evaluierungen fehlen und dass zumindest in vielen Fällen von „win-win“

keine Rede sein kann. Die Finanzierungskosten der Privaten sind in der Regel höher als jene des Staates und, PPP-Projekte verursachen hohe Transaktions- und Kontrollkosten sodass mögliche Vorteile nur bei der Abwägung aller Risiken über die gesamte Vertrags- bzw Lebensdauer erzielbar sind. Die BAK kritisiert, dass hinter der Forderung nach Public-Private-Partnership oft der Wunsch nach der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen oder nach dem Abbau von Sozialleistungen und Löhnen steckt. Dies wird aus Sicht der Steuerzahler und der betroffenen Arbeitnehmer des Sektors jedoch ganz klar abgelehnt. Die öffentliche Hand muss sich auch weiterhin zur Entwicklung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur als zentrale Gestaltungsaufgabe des Staates bekennen und eine demokratische Kontrolle über die Dienstleistungen der Daseinsvorsorge muss langfristig gewährleistet bleiben.

### **Externe Kosten**

Der Analyse im Konsultationsdokument wird zugestimmt: Fehlende Kostenanlastung bei Verkehrsträgern kann zu fragwürdigen Standortentscheidungen führen (vgl Rz. 13 und 15-18). Die BAK betont aber, dass das Ausklammern nicht nur von negativen Externalitäten aus dem Umweltbereich (zB Klimawandel, Luftverschmutzung, Lärm, Bodenverschmutzung, Landschaftsverbrauch), sondern auch von Unfallfolgekosten und der Nichteinhaltung von gesetzlich vorgeschriebenen Sozialvorschriften wie zB Ruhezeiten von Lenkern und Geschwindigkeit angeführt werden muss.

Eine Internalisierung von externen Kosten in Transportpreise sollte für alle Marktakteure berechenbar auf EU-Ebene politisch angestrebt werden. Befürchtungen, eine forcierte Internalisierung der externen Kosten könne zu einem generellen Preisanstieg und einer verschlechterten Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Volkswirtschaften im Allgemeinen führen, werden entschieden in Abrede gestellt. In diesem Zusammenhang wird auf die Einführung der fahrleistungsabhängigen Lkw-Maut in Österreich, Deutschland und der Schweiz verwiesen, die in keiner Form einen Inflationsschub ausgelöst, aber im Transportbereich sehr wohl zu einer erhöhten Effizienz (zB Verringerung von Leerfahrten) geführt haben.

Bei der volkswirtschaftlichen Gesamtbewertung einer Lkw-Maut muss vielmehr darauf geachtet werden, wie die eingenommenen Finanzmittel verwendet (zB Infrastrukturinvestitionen, Verringerung der steuerlichen Belastung für die Gesellschaft) werden. Im Übrigen demonstriert die Schweiz deutlich, dass hohe Lkw-Mauten mit Wettbewerbsfähigkeit einhergehen können.

Aufgrund der überragenden Bedeutung des Straßengüterverkehrs im Vergleich zu anderen Verkehrsträgern sollten auf EU-Ebene primär straßenseitig fiskale Maßnahmen gesetzt werden. Die BAK zählt hierzu die rasche Verabschiedung der in Überarbeitung befindlichen Eurovignette-Richtlinie. Diese sollte folgende Elemente beinhalten:

- Mautzuschläge für Lärm, Luftverschmutzung und Unfallfolgekosten

- Mautzuschläge für Klimawandel, solange auf EU-Ebene kein harmonisierter Rahmen bei der Mineralölbesteuerung zur Abdeckung von Klimakosten erzielt worden ist

Mittel- und längerfristig sollte folgendes angestrebt werden:

- Einführung einer fahrleistungsabhängigen Mindestbemannung für Lkw auf TERN-Autobahnen
- Mautzuschläge für die verkehrsbedingten Kosten bei Boden- und Wasserverschmutzung, Landschaftsverbrauch und aus „Up- und Downstream-Prozessen“ aufgrund der EU-Methodologie für die Internalisierung externer Kosten im Verkehr

Unabhängig von der aktuellen Internalisierungsdebatte und der Anwendung des Verursacherprinzips im Straßengüterverkehr müssen neue Wege der Querfinanzierung zur Schaffung umweltfreundlicher Verkehrsinfrastrukturen beschritten werden. Die BAK stellt fest, dass der bisherige Spielraum aufgrund Art 7 der derzeit gültigen Eurovignette-Richtlinie (vgl Art 7 (10) c, RL 99/62/EG in der Fassung von 2008/38/EG) zu restriktiv ist. Der EU-konforme Handlungsspielraum sollte dahingehend erweitert werden, dass grundsätzlich auf allen TERN-Autobahnabschnitten Mautzuschläge eingehoben werden dürfen, sofern damit parallel verlaufend TEN-Projekte im Bereich Schiene und Binnenschifffahrt finanziert werden. Dies erscheint angesichts des enormen Investitionsbedarfs beim TEN-Ausbau geboten.

Auch im Bereich der Luftfahrt ist Kostengerechtigkeit ein wichtiges Thema: Die Befreiung des Flugtreibstoffes von der Mineralölsteuer und die Umsatzsteuerbefreiung für Flugtickets sind anachronistisch, verschaffen der Luftfahrt einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil vor allen anderen Verkehrsträgern und sind verteilungspolitisch falsch. Daher setzt sich die BAK auf europäischer Ebene für die Abschaffung der Energiesteuerbefreiungen für Flugtreibstoff ein. Auch im Bereich der Umsatzsteuer besteht derzeit eine Privilegierung der Luftfahrt im grenzüberschreitenden Verkehr; daher ist auf EU-Ebene eine Gleichbehandlung der Verkehrsträger bei der Umsatzbesteuerung der Personenbeförderung anzustreben.

### **3. Technologie, Umwelt, Sicherheit**

Die BAK sieht durchaus das Potential für erhöhte Verkehrssicherheit und Effizienz sowie die Chance positiver Auswirkungen für die Umwelt durch die Einführung von neuen Technologien. Angesichts bisheriger Erfahrungen wird aber vor allzu optimistischen Annahmen gewarnt.

Aus Arbeitnehmersicht muss aber klar gestellt werden, dass neue intelligente Verkehrssysteme mannigfaltige Auswirkungen, insbesondere bei Systemumstellungen und beim Vorhandensein unterschiedlicher Systeme, auf die Arbeitsplätze im Verkehrsbereich haben und vor allem konkrete Verschlechterungen bei Arbeitsplatzqualität und Datenschutz bedeuten können. Insbesondere kann die Verfolgbarkeit von ArbeitnehmerInnen

durch Arbeitgeber aufgrund von Satellitenortung eine drastische Arbeitsplatzverschlechterung darstellen. Deshalb wird grundsätzlich gefordert, dass bei der Einführung von neuen Technologien

- die Folgenabschätzungen und möglichen negativen Auswirkungen auf Beschäftigung, Beschäftigungsbedingungen und Arbeitnehmerschutz bei Planung und Implementierung von intelligenten Verkehrssystemen unter Einbeziehung der Sozialpartner berücksichtigt werden
- durch Intelligente Verkehrssysteme registrierte Daten anonymisiert und nicht zu anderen (zB Beurteilung von Arbeitsverhältnissen), als den im Richtlinienvorschlag genannten Zwecken, verwendet werden dürfen.
- mögliche Beeinträchtigungen des Datenschutzes müssen zudem ex-ante bei der Entwicklung von IVS berücksichtigt bzw vermieden werden („*Privacy by Design*“).

Ein verkehrstechnologisches Schlüsselinstrument im Verkehrsbereich ist die Anwendung von elektronischen Mautsystemen. Die Ausführungen der Kommission im Konsultationsdokument (vgl 50) lassen hierzu aber erneut keinen technologieneutralen Ansatz der EU-Kommission erkennen. Mit Verweis auf die unterschiedlichen Mautmodelle in Deutschland, Österreich, in der Schweiz und der Tschechischen Republik sollten alle technologischen Möglichkeiten, also DSRC (Dedicated Short Range Communication System), GPS (Global Position System) und GSM (Global Navigation Satellite System) angeführt werden.

Basierend auf den Erfahrungen in diesen Staaten lässt sich vereinfacht feststellen, dass die Verwaltungs-, Betriebs- bzw Einführungskosten dieser Mautsysteme wesentlich reduziert werden könnten, wenn Mautbetreiber ein einheitliches Mautgerät in den Kfz vorfänden, das mit allen Technologien operabel wäre. Dahin gehende Vorstellungen der Kommission wurden bis dato angekündigt, jedoch nie näher umgesetzt. Da Galileo das ehrgeizigste EU-Industrieprojekt schlechthin ist, sollten die Arbeiten an einer offenen „*in-vehicle platform*“-Architektur fortgesetzt werden, um ein mögliches Anwendungsgebiet im Verkehr sicherzustellen.

Die BAK kann bei der Einschätzung der Luftverschmutzung im städtischen Bereich die Analyse der Kommission nicht immer nachvollziehen. Trotz unbestreitbarer Fortschritte (va Kfz-Euro-Emissionsnormen) ist eine Einhaltung der EU-Immissionsgrenzwerte für Feinstaub (PM 10) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) va in europäischen Ballungsräumen vorerst nicht absehbar.

Bei den Kfz-Emissionsnormen gilt festzuhalten, dass die Einführung von Euro 5 und 6 bei Pkw und leichten Nutzfahrzeugen zu spät auf EU-Ebene angesetzt wurde, um eine fristgerechte Einhaltung der EU-Immissionsgrenzwerte bei Feinstaub (PM 10) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) in den EU-Mitgliedstaaten gewährleisten zu können. Die BAK verweist insbesondere auf jüngste Erkenntnisse, wonach die Einführung von Euro 6 zwar den Aus-

stoß von Stickoxiden reduzieren, jedoch von primären NO<sub>2</sub> aus Dieselerbrennungsmotoren sogar erhöhen kann.

Auch bei der Entwicklung alternativer Kfz-Antriebstechnologien warnt die BAK vor allzu großen Hoffnungen im Sinne der Umwelt gerade im städtischen Bereich. Der motorisierte Individualverkehr (MIV) ist und wird in Städten, selbst mit alternativen Antriebstechnologien (sofern diese überhaupt flächendeckend zum Einsatz kommen) weiterhin mit knapper Fläche (Stellplatzproblematik, Konkurrenz zu anderen Teilnehmern im öffentlichen Raum wie Wirtschaftsbetriebe, Erholungssuchenden, Kindern usw), Lärm (neben Motorgeräuschen gibt es weitere Lärmmissionen wie Roll- und Fahrtwindgeräusche), Unfällen und zu Stoßzeiten mit Stauproblemen konfrontiert sein. Daher tritt die BAK für eine Favourisierung des Umweltverbundes, also Öffentlicher Verkehr, Rad- und Fußverkehr, als kostengünstiger Ansatz für einen nachhaltigen Verkehr gerade in urbanen Ballungsräumen ein.

#### **4. Rechtliche Rahmenbedingungen: Arbeitsbedingungen, Sicherheit, Passagierrechte**

##### **Arbeitsbedingungen, Verkehrssicherheit**

Die Bundesarbeitskammer teilt die Einschätzung der EK, wonach die Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Verkehrsbereich verbessert werden müssen (vgl 41.). Entschieden abgelehnt wird allerdings die Feststellung wonach „die europäische Verkehrspolitik (...) die genannten Ziele größtenteils erreicht hat, indem sie einen erheblichen Beitrag zur Entwicklung der europäischen Wirtschaft und ihrer Wettbewerbsfähigkeit leistete, Marköffnung und Integration erleichterte, hohe Qualitätsstandards für Sicherheit, Gefahrenabwehr und Passagierrechte setzte und die Arbeitsbedingungen verbesserte“ (vgl 6.).

Diese bereits mehrfach aufgestellte Behauptung wonach sich die Arbeitsbedingungen im Verkehrsbereich verbessert hätten, (vgl dazu etwa auch Bericht der EK über die Durchführung des ersten Eisenbahnpaketes KOM 2006 189) mag zwar das hier von der EK vermittelte Bild einer gelungenen Liberalisierung der Verkehrsmärkte unterstützen. Mit der Realität stimmt es allerdings nicht überein.

Es ist sicher richtig, dass seitens der Union „soziale“ Regelungen im Verkehrsbereich, etwa der Triebfahrzeugführerschein (RL 2007/59), das Kontrollgerät im Straßenverkehr (VO 3821/85) oder die Harmonisierung bestimmter Sozialvorschriften im Straßenverkehr (VO 561/2006) verabschiedet wurden. Diese wenigen Regelungen sind allerdings keinesfalls dazu geeignet den Arbeitnehmern ausreichend Schutz von der, seitens der EU forcierten Liberalisierung des Sektors zu garantieren. Windigen Vertragskonstruktionen („Ausflaggen“) nicht nur im Straßengüterverkehr wird dadurch weiterhin Tür und Tor geöffnet. Weiterhin kommt es - und das zu negieren ist gegenüber den betroffenen ArbeitnehmerInnen eine Verhöhnung – aufgrund der überhasteten Marktöffnung ohne ausreichende soziale Absicherung zur Verschlechterung von Arbeitsbedingungen und zur Ausbeutung von Beschäftigten. Statt hier mit Aussagen wonach „die soziale Dimension der

Verkehrspolitik auch im Hinblick auf die Beschäftigten des Verkehrssektors gestärkt wurde (vgl. 14.)“ falsche Erwartungen zu wecken, wären klare Vorschläge für die künftige Politik zur Verbesserung der Lage der ArbeitnehmerInnen im Verkehr zielführender gewesen. Erneut gibt es dazu, wie bereits in den vorangegangenen Jahren, nicht einmal vage Vorschläge.

Die einzige Begründung für dieses fahrlässige Vorgehen der Kommission findet sich dabei im Bericht „Evaluation of the Common Transport Policy of the EU“ auf den die EK zur Beurteilung ihrer Mitteilung verweist. Hier heißt es bei der Analyse der Arbeitsbedingungen (Kap 5, „Working Conditions“, Unterpunkt 5.48), dass „die vorhandenen Daten keine Einschätzung zulassen ob die gesetzten Maßnahmen erfolgreich waren oder nicht“. Dennoch kann die EK offenbar einschätzen, dass ihre eigene Liberalisierungspolitik am Arbeitsmarkt ein voller Erfolg war: „Wettbewerb und Innovation haben sich positiv auf den Arbeitsmarkt im Verkehrssektor ausgewirkt. In einigen Segmenten werden jedoch aufgrund der Anpassung an ein grundlegend neues ökonomisches und energiewirtschaftliches Umfeld Arbeitsplätze verschwinden (vgl. 54).“ Leider bleibt die EK, wie bereits in den vorangegangenen Jahren die Information schuldig, was unter positiven Auswirkungen auch im Hinblick auf die den Lebensunterhalt oft nicht sichernden Einkommen im Sektor zu verstehen sei. Ebenso bleibt die Kommission schuldig, wie viele Arbeitsplätze „verschwinden“ dürfen um noch immer von den Segnungen der schrankenlosen Liberalisierung sprechen zu dürfen.

Die BAK weist darauf hin, dass die EK sogar zur Analyse der Arbeitsbedingungen im Schienenverkehr (vgl. RL 2004/51/EG Art 1) verpflichtet gewesen wäre. Offensichtlich war die EK dazu nicht in der Lage, bzw. werden die Ergebnisse bewusst verheimlicht.

Seitens der BAK wird auch darauf hingewiesen, dass bspw. im Schienenverkehr europaweit seit dem Beginn der Liberalisierung die Beschäftigtenzahl dramatisch abgenommen hat. Allein zwischen 1970 und 2000 wurden innerhalb der EU-15 über eine Million Arbeitsplätze vernichtet, in einigen Mitgliedstaaten ist eine Reduktion auf ein Drittel festzustellen. Gerade in den neuen Mitgliedstaaten ist dabei der Zenit noch nicht überschritten. Bei den europäischen Eisenbahnen wurde zwar auch in den 70er und den 80er Jahren Personal abgebaut, dennoch kann man aufgrund der rasanten Entwicklung des Personalabbaus seit der Liberalisierung des Sektors schließen, dass die Liberalisierungsmaßnahmen zumindest zu einer deutlichen Beschleunigung der Reduktion von Beschäftigten beigetragen haben.

Wenn man unter „positiven“ Auswirkungen die Zielsetzungen der Lissabonstrategie nach mehr und besseren Arbeitsplätzen versteht, muss dem entschieden widersprochen werden. Will man wissen, inwieweit die Liberalisierung der Verkehrsmärkte, etwa im Straßen- und Schienenbereich oder in der Binnenschifffahrt für die Beschäftigten ein sozialpolitisches Fiasko ist, stehen hierfür zahlreiche Informationsquellen zur Verfügung. Stu-

dien<sup>1</sup> über die bisherigen Auswirkungen von Liberalisierungen auf die Beschäftigten stellen massive Verschlechterungen im Sektor fest. Hier einige zusammenfassende Ergebnisse daraus:

Als Auswirkungen auf Arbeitskosten, Löhne und Gehälter werden weitreichende Maßnahmen zur Senkung der Arbeitskosten genannt:

- Reduktion der Gehaltssprünge
- Schlechtere oder gar keine Kollektivverträge (etwa bei Auslagerungen) – Lohnreduktion um bis zu 25% für neue Arbeitskräfte
- Unmittelbare Reduktion des Grundlohnes sind selten
- Niedrigere Löhne bei Outsourcing und neuen Anbietern
- Reduktion der Zulagen und Prämien
- Tendenzen zum Lohndumping – Etablierung von Niedriglohnssektoren droht
- Arbeitszeit und Entlohnung wird entkoppelt

Als Auswirkungen auf Arbeitsverhältnisse und Arbeitsbedingungen lassen sich in den Unternehmen folgende feststellen:

- Neue Arbeitszeitregime: Flexibilisierung, Verdichtung und Verlängerung
- Wachsende Intensivierung der Arbeit und Stress
- Individualisierung der Beschäftigungsverhältnisse: Einkommensunsicherheit
- Einführung von prekären und atypischen Beschäftigungsformen
- Reduktion der Lehrstellen und der Weiterbildung

---

<sup>1</sup> Die Generaldirektion Forschung der EK finanzierte im 6. Rahmenprogramm das Forschungsprojekt "pique" zu den Auswirkungen der Privatisierung öffentlicher Dienstleistungen auf Beschäftigung, Produktivität und Dienstleistungsqualität, das auch den Verkehrssektor einschloss. Ergebnisse dieses Projektes finden sich auf der website des Projektkonsortiums <http://www.pique.at>. Weitere Studien zeigen in dieselbe Richtung: zB von Forschungs- und Beratungsstelle Arbeitswelt (FORBA) oder der "European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions" Verkehr und Infrastruktur Nr 28: Weichenstellung für Europas Bahnen – wem nützt der Wettbewerb? <http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d40/Studie28-wemnuetzttwettbewerb.pdf> Zur Zukunft öffentlicher Dienstleistungen Band 2: „Liberalisierung öffentlicher Dienstleistungen in der EU und Österreich“ <http://wien.arbeiterkammer.at/pictures/d10/Liberalisierung-Band2.pdf> oder aber [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d97/Oeffentliche\\_Dienstleistungen\\_7.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d97/Oeffentliche_Dienstleistungen_7.pdf)

Die Erosion der Beschäftigungsstandards untergräbt die Qualität der öffentlichen Dienstleistung und widerspricht den EU Zielen bei der Beschäftigung:

- Die Beschäftigungsreduktion reduziert die Beschäftigungsquote.
- Die Reduktion der Arbeitskosten reduziert Löhne und verstärkt die Einkommensunsicherheit der Beschäftigten.
- Wachsende Intensität und Unsicherheit führt zu einer Erosion der Arbeitsplatzqualität.
- Stress, Frustration und Demotivation belasten die Arbeitnehmer.
- Verschlechterungen der Arbeitsbedingungen widersprechen dem Ziel, Menschen länger in Beschäftigung zu halten.
- Die Reduktion der Aus- und Weiterbildungsplätze widerspricht dem Ziel der Stärkung der Beschäftigungsfähigkeit.

Die BAK fordert daher eine faire und offene Auseinandersetzung über die Auswirkungen der EU-Politik auf die Verkehrsarbeitsplätze. Ziel der EU muss es sein, einheitliche, rechtlich bindende und kontrollierbare Regelungen

- bei den geistigen und physischen Anforderungen an das sicherheitsrelevante Personal (also nicht nur für Lenker, Triebfahrzeugführer, Kapitäne, Piloten undglm) unter besonderer Berücksichtigung der Ausbildungsinhalte und Ausbildungsdauer,
- im Bereich der Einsatz-, Arbeits- und Ruhezeit (Tachograph) und
- bei technischen Standards insbesondere in sicherheitsrelevanten Bereichen, im Umweltschutz und im Arbeitnehmerschutz

und klare Zuständigkeiten und Anknüpfungspunkte für die Kontrolle der Vorschriften bei allen Verkehrsträgern etablieren. Selbstverständlich sind dabei die Sozialpartner einzubeziehen um die Repräsentativität des Sektors zu gewährleisten.

Betreffend die technische Harmonisierung sind die ausführenden Gremien (wie bspw die Europäische Eisenbahnagentur) entsprechend auszustatten. Deren Haupttätigkeit sollte nicht im Ermöglichen von (zusätzlichen) Wettbewerb, sondern im Erlassen von klaren Richtlinien sein. Da es direkte Zusammenhänge zwischen Sicherheit, technischer Ausstattung und Arbeitnehmerschutz gibt, wird seitens der BAK vorgeschlagen, den Arbeitnehmerschutz besser als bisher, etwa in Form einer horizontalen Arbeitsgruppe, in den Agenturen zu verankern.

#### **Verkehrspolitisches Ziel: Verlagerung, Eisenbahnpakete**

Genauso wenig wie die Arbeitsplätze verbessert wurden, wurden, entgegen den Behauptungen der EK, die Hauptziele der Strategiepapiere erreicht (vgl 6.). Ziel war es, die Güterströme auf umweltfreundliche Verkehrsträger zu verlagern und die Bahnen im Wettbewerb zu stärken. Weiterhin nimmt der Straßengüterverkehr überproportional zu. Die bisherige Liberalisierungspolitik der EU ist schlicht gescheitert. Der liberalisierte Schienengüterverkehr zeigt, dass eine Marktöffnung ohne begleitende Maßnahmen keinesfalls „automatisch“ Verbesserungen im Gesamtsystem Schiene mit sich bringt. Ebendort wurde die Liberalisierung bereits vor Jahren durchgeführt, das Ziel, der Schiene dadurch

höhere Anteile am Gesamtverkehrsaufkommen zu sichern, wurde eindeutig verfehlt. Wenngleich in marginalen Teilbereichen bzw auf einzelnen Punkt-zu-Punkt-Verkehren Erfolge durch die Marktöffnung bei der Bahn verbucht werden konnten, ist bei keinem anderen Transportmittel seit 1990 der Anteil derart rapide zurückgegangen wie beim Schienenverkehr. Die Aussage der EK (vgl 17) wonach der Rückgang des Schienenverkehrs gestoppt werden konnte ist eher frommes Wunschdenken denn Tatsache. Weiterhin kann lediglich der Straßengüterverkehr seine Anteile am Gesamtverkehr (dzt bei rd 75 %) ausbauen. Die Anteile der Bahnen (dzt 13 %), Rohrleitungen (5 %) und das Binnenschiff (7 %) stagnieren bzw nehmen leicht ab. Die Entwicklung der Anteile der Verkehrsträger verläuft in den einzelnen Staaten höchst unterschiedlich. So hält die Bahn in Schweden und Österreich bei über 30 % am Gesamtverkehrsmarkt, 8 % in Italien, 14 % in Frankreich und der BRD sowie knappe 2 % in Griechenland. Eine Analyse, warum derartige Unterschiede zwischen den Ländern bestehen, wurde seitens der EK bis dato nicht durchgeführt. Pauschal wurde den Bahnen mangelnde Flexibilität und Effektivität vorgeworfen und wurden sämtliche Bahnen, gleich unter welchen Rahmenbedingungen sie tätig sind, in den Wettbewerb geführt.

Das Ergebnis des liberalisierten Schienenverkehrs ist, dass kleine, hochproduktive Nischen wie Städteverbindungen und Verbindungen zu den Häfen begehrt und umkämpft sind. Die Netzwerkdienste in die Fläche hinaus werden einerseits monopolisiert andererseits "unproduktive" Regionalverbindungen der öffentlichen Hand "zur Bewirtschaftung" überlassen. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht unrentable Strecken kommen zusehends unter Druck, da die bisherigen Deckungsbeiträge aus den gewinnbringenden Strecken ausbleiben. Dies hat zur Folge, dass entweder die öffentliche Hand Strecken (teurer als bis jetzt) übernehmen muss, oder dass Strecken stillgelegt werden obwohl ihre Effizienz aus makroökonomischer Sicht bzw aus Sicht der Umwelt-, Sozial-, und Verkehrspolitik erforderlich wäre. Der Schienenverkehr wird der Politik weitestgehend entzogen und diese wird ihre Gestaltungsspielräume gänzlich verlieren.

### **Güterverkehrsnetze**

Die hier (vgl 67) vorgeschlagene Aufteilung von Güter- und Personenverkehr auf dem Schienennetz bzw die „intelligenten“ Vorfahrtsregeln verkennen die Wirkungszusammenhänge in einem Netz und Negieren die spezifischen Anforderungen des Personenverkehrs. Dieser Vorschlag wird von BAK klar abgelehnt. Durch die europaweite Bevorzugung des Güterschienenverkehrs bei der Trassenvergabe bzw bei auftretenden Störungen wird der Verkehr auf der Schiene und die Zubringerdienste von und zur Bahn und damit das gesamte Netz der öffentlichen Verkehrsversorgung an Attraktivität verlieren. Aus Sicht der BAK sollte daher die Priorisierung der Verkehre weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen bleiben. Diese sind weitaus besser in der Lage die nationalen und regionalen Anforderungen des Schienenverkehrs und des öffentlichen Verkehrsnetzes zu koordinieren und im Falle einer Störung für deren rasche Beseitigung zu sorgen.

### **Passagierrechte, Kundenzufriedenheit**

Leider wurde es verabsäumt, Fahrgastrechte tatsächlich umfassend zu gestalten. So ist die größte Fahrgastgruppe der PendlerInnen, die im Nah- und Regionalverkehr unter-

wegs ist, zu wenig bis gar nicht einbezogen. Die Verspätungsregelungen des Fernverkehrs sind keinesfalls ausreichend für den Nahverkehr, denn die meisten Bestimmungen betreffen ausschließlich Fahrgäste im Fernverkehr.

Einige wenige Bestimmungen der EU-Verordnung gelten für alle Bahnreisenden, also auch für PendlerInnenstrecken im Nahverkehr. So etwa, dass Verkehrsunternehmen ausreichend versichert sein müssen, wenn ein Schadensfall eintritt. Die EU-Verordnung ist zwar ein erster wichtiger Schritt für einen EU-weit einheitlichen Rechtsschutz, aber die Rechte müssen für alle Fahrgäste gleich sein. PendlerInnen dürfen nicht KundInnen zweiter Klasse sein.

Die BAK fordert daher die gesetzliche Verankerung umfassender verbindlicher Fahrgastrechte für PendlerInnen im Nah- und Regionalverkehr. Damit diese Verankerung von Fahrgastrechten nicht zu Lasten der Beschäftigten der Verkehrsunternehmen geht, müssen daher neben einer ausreichenden Personalausstattung geeignete Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung des Personals gesetzt werden. Im Verordnungsentwurf zu Fahrgastrechten im Busverkehr werden Verspätungssätze angenommen, die wiederum das Problem in sich bergen, dass nicht alle Nahverkehrsreisenden in den Genuss gesetzlicher Rechte kommen können. Weiters gibt es in der VO über Fahrgastrechte im Schienenverkehr bereits ab 60 Minuten Verspätung Erstattungsansprüche und es sollte im Busverkehr nicht anders geregelt sein. Somit entsteht ein zwingender Grund dieselben Ansprüche bei Verspätung oder Ausfall aufgrund derselben Verspätungsdauer auch für Busreisende festzulegen, da freie Verkehrsmittelwahl besteht und für Reisende - egal welches Verkehrsmittel sie benützen - gleiche Rechte gelten müssen.

Die unter 13. aufgestellte Behauptung, wonach der Bus- und Schienenverkehr einer jener Bereiche ist in dem die Verbraucherzufriedenheit am geringsten ist, stimmt für Österreich nicht. Die Zufriedenheitsgrade nehmen hier, vor allem bei nicht liberalisierten und bei integrierten Systemen Werte jenseits der 85% an und können, sofern die EK für eine Änderung ihrer gescheiterten Liberalisierungspolitik bereit ist, beispielgebend für Europa sein.

### **Luftverkehr**

Die Liberalisierung der Luftfahrt in Europa fiel in eine Phase, in der die Luftfahrtbranche weltweit mit Problemen kämpfte. In den vergangenen Jahren haben die Probleme nicht ab-, sondern gravierend zugenommen und hatten erhebliche Auswirkungen auf die Passagierzahlen. Personal wird eingespart, Streckennetze werden gestrafft. In Europa wie in den USA kämpfen die Firmen gegen wachsende Verluste an. Aus Sicht der BAK ist anzumerken, dass es neben den erwähnten positiven Auswirkungen des Wettbewerbs auf die Kunden durch das wesentlich breitere Angebot an Sonderpreisen und das Auftreten von Billigfluganbietern auch deutliche negative Auswirkungen gab und gibt, die leider unerwähnt bleiben. Airlines geben den durch die Liberalisierung verursachten Kostendruck meist an die Belegschaft weiter, die dann von Sparmaßnahmen und dem Verlust von Arbeitsplätzen bedroht sind. Die Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt sind sehr ungünstig.

### **5. Verkehrsverhalten, Nachhaltigkeit, Lärm**

Erstmalig setzt sich die Europäische Kommission konkret mit dem Verkehrsverhalten und mit den Anforderungen der Raumordnung auseinander. Beides wird seitens der BAK begrüßt. Die BAK erlaubt sich allerdings, Korrekturen in den Ansätzen der Überlegungen vorzunehmen.

Hinsichtlich des Verkehrsverhaltens geht die EK von einem preisrationalem Verhalten bei der Verkehrsmittelwahl der Unternehmer und der „Bürger“ aus. Sämtliche diesbezügliche Untersuchungen bestätigen, dass der Preis des Verkehrsträgers zwar eine bedeutende, aber nicht die einzige Rolle spielt. Als weitere Faktoren sind Verfügbarkeit, Zuverlässigkeit, Bedienungshäufigkeit, Fahrzeit, Entfernung zum Verkehrsträger usw. zu nennen. Punkt 56 ist daher zu korrigieren. Der Schluss wonach die Entscheidungen der Bürger und der Unternehmen zur „volkswirtschaftlich besten Option“ (vgl 56) führen, ist schlicht falsch. Es wird ua auf das sog Gefangenendilemma verwiesen.

Es ist sicherlich richtig, dass der Verkehr - wie unter 39 beschrieben – ein Schlüssel zu vielen Produkten und Dienstleistungen ist. Definiert man Mobilität als Möglichkeit viele Bedürfnisse unter möglichst geringen sozialen und persönlichen Kosten befriedigen zu können, ist der Verkehr, also die Notwendigkeit sich deplatzen zu müssen, eigentlich kontraproduktiv. Ein Ansatz wäre daher, eine entsprechende Standortpolitik zu betreiben, die eine qualitativ hochwertige Bedürfnisbefriedigung vor Ort ermöglicht.

Richtig ist auch, dass die Verstädterung als neuer Faktor in die Europäische Politik Einzug erhält. Der Schluss, wonach die Urbanisierung mit Staus und Umweltproblemen einhergehen muss, teilt die BAK allerdings nicht. Gerade städtische Regionen bieten aufgrund der dichten Besiedlung die Möglichkeit hier eine vernünftige und ökonomische Versorgung mit qualitativ hochwertigem öffentlichen Verkehr anzubieten. Erneut wird dabei auf die guten Erfahrungen in Österreich mit integrierten öffentlichen Verkehrssystemen verwiesen. So hält der motorisierte Individualverkehr beispielsweise in Wien lediglich 33% am Gesamtverkehrsaufkommen. Auch hier können die nicht liberalisierten Angebote Österreichs beispielgebend für Europa sein.

Der Handlungsspielraum auf EU-Ebene bei Raum- und Verkehrsplanung ist angesichts der grundsätzlich subsidiären Zuständigkeit der EU-Mitgliedstaaten beschränkt. Dennoch eröffnen sich der EU, etwa bei der Verkehrsfinanzierung (vgl dazu auch die Anmerkungen unter 2. Finanzierung), bzw bei Richtwerten für Lärm und Schadstoffen zahlreiche Möglichkeiten „aktiv“ auch in die regionale Verkehrspolitik einzugreifen.

Die Tätigkeit der EU-Kommission sollte auch das Propagieren von best practice-Modellen bei Verkehrs- und Umweltprojekten beinhalten. Die BAK verweist hier beispielhaft auf den hohen Anteil des Umweltverbundes in zahlreichen österreichischen Städten oder auf das Bauleistungsmanagement der Stadt Wien, RUMBA (<http://www.rumba->

info.at), das durch umweltfreundliches Baustellenmanagement enorme Einsparungen bei Luftschadstoffen und Lkw-Verkehrsaufkommen zeitigte.

### **Kostenwahrheit**

Steuerungsmöglichkeiten auf EU-Ebene zugunsten einer nachhaltigen Verkehrswirtschaft bestehen grundsätzlich über steuerliche bzw preisbezogene Ansätze. Die BAK tritt grundsätzlich für Kostenwahrheit im Verkehr und eine Anrechnung der verkehrsträgerspezifischen Kosten ein. Angesichts der überragenden Bedeutung und überproportional hoher Wachstumsraten im letzten Jahrzehnt sollte der Fokus auf den Straßengüterverkehr gelegt werden. Eine novellierte Eurovignette-Richtlinie, die die Einbeziehung aller externen Kosten ermöglicht, wird hierbei als Schlüssel angesehen.

Das Konsultationsdokument kommt zur Schlussfolgerung, dass Effizienzgewinne bei Energieeinsparung und Luftschadstoffreduktion (zB Emissionsnormen) va durch das überproportionale Wachstum im Güterverkehr aufgehoben wurden (vgl Vgl Paragraph 15-18). Die BAK teilt diese Einschätzung und fordert entsprechende Maßnahmen um dieser Entwicklung entgegensteuern zu können.

In bestimmten sensiblen (Berg-)Regionen wird man aufgrund geographischer und natürlicher Gegebenheiten (zB enge Täler, Unmöglichkeit der Ausweitung von Infrastrukturkapazitäten) nicht umhin können, über diskriminierungsfreie Modelle zur quantitativen Beschränkung des Warenverkehrs (zB Alpentransitbörse) nachzudenken. Die BAK fordert diesbezüglich Vorschläge der Kommission ein.

### **Lärm**

Die Mitteilung verweist zwar auf Grundlagen wie den von der EEA herausgegebenen Bericht TERM 2008, woraus die beträchtliche Dimension der Probleme aufgrund der Verkehrslärmbelastung in den Mitgliedstaaten erahnbar wird. Die offenkundigen Zielkonflikte werden aber nicht angesprochen. Faktum ist, dass technische Verbesserungen an den Fahrzeugen alleine nicht zur Verbesserung der Lärmsituation ausreichen werden, da diese Verbesserungen durch die Verkehrszunahmen wieder „ausgeglichen“ werden. Die Mitteilung bleibt aber erstaunlich diffus, was die Festlegung der Ziele in diesem Zusammenhang anlangt. So sollte im Kapitel 4.3 nicht bloß auf die (äußerst unbestimmte) Nachhaltigkeit Bezug genommen werden (vgl 49) sondern sollten konkrete und evaluierbare Ziele ins Auge gefasst werden, wie beispielsweise die Halbierung der Anzahl der von Verkehrslärm betroffenen Personen bis zum Jahr 2015. Explizit sollte die Strategie auch auf die schon bestehende Verkehrsinfrastruktur berücksichtigen und entsprechende Ziele - für lärmtechnische Sanierungsmaßnahmen - nennen.

In den Kapiteln 5.1., 5.2 und 5.4 sollte die lärmtechnische Sanierung der bestehenden Infrastruktur Schiene/Straße/Flughäfen ausdrücklich als kurz- und mittelfristiges Erfordernis im Zusammenhang mit der Instandhaltung angesprochen werden. Die EU-Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung sind in diesem Zusammenhang nur ein erster Anfang, dem weitere substanzielle Schritte auf EU-Ebene folgen müssen. Lärm-

abhängige Benutzungsentgelte sollten vorrangig für solche Sanierungen verwendet werden. EU-weite Lärmgrenzwerte zum Schutz von Anrainern für Flughäfen, wie sie schon anlässlich der Beschlussfassung der EU-Umgebungslärmrichtlinie gefordert wurden, sollten bald beschlossen werden, damit Flughäfen aufgrund ihres Fehlens nicht Wettbewerbsvorteile daraus ziehen können.

### **6. Koordinierung der Entscheidungsträger**

Angesichts bisheriger Erfahrungen mit EU-Programmen in Zusammenhang mit urbanen Umweltproblemen (va Thematische EU-Strategie für die städtische Umwelt) besteht seitens der BAK zu neuen EU-Initiativen eine gewisse Skepsis. Hauptaugenmerk sollte seitens der EU-Kommission daher vielmehr auf die Klarstellung bzw flexiblere Anwendung von bestehenden EU-Rechtsakten gelegt werden.

Die BAK sieht insbesondere bei der Schaffung von „Umweltzonen“ im Zuge der Einhaltung von EU-Immissionsgrenzwerten bei Feinstaub (PM 10) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) einen (regulatorischen) Handlungsbedarf. Der hohe Emissionsausstoß von bereits zugelassenen Kfz-Nutzfahrzeugen bzw Off-Road-Fahrzeugen und Maschinen im Geltungsbereich der RL 97/68/EG zwingen kommunale Entscheidungsträger zur Vorschreibung der Partikelfilternachschrüstung (Retrofit) bzw Fahr- und Verwendungsverboten in „Umweltzonen“. Die Rechtskonformität dieser Maßnahme wird aber von einzelnen Dienststellen der EU-Kommission, insbesondere GD Unternehmen und GD Umwelt, unterschiedlich ausgelegt. Die BAK sieht hier einen Handlungsbedarf für ein Zertifizierungssystem bzw interpretative Erklärung für mehr Rechtssicherheit.

Mit freundlichen Grüßen

VP der BAK Johann Kalliauer  
iV des Präsidenten

Maria Kubitschek  
iV des Direktors