EU;
Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem", KOM(2011)144 endg.;
Gemeinsame Länderstellungnahme

Eingangs erscheint es zweckmäßig, einen Bezug zu zwei vorausgegangenen verkehrspolitischen Grundsatzpapieren (Weißbuch 2001 sowie Halbzeitbilanz 2006) herzustellen, da in diesen Dokumenten der Europäischen Kommission die verkehrspolitischen Handlungsfelder recht klar umrissen wurden. Das Weißbuch 2011 sollte nämlich auch ein Gradmesser für die Zielerreichung des im Anhang I des Weißbuchs 2001 enthaltenen Aktionsprogramms sein. Des Weiteren könnte ein Abgehen von gewissen Positionen ein Indiz für eine Neuausrichtung der EU-Verkehrspolitik darstellen.

Die vollständigen Titel der drei hier relevanten Dokumente lauten:

1. Weißbuch: Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft, KOM(2001) 370 (Weißbuch 2001)

2. Mitteilung: Für ein mobiles Europa – Nachhaltige Mobilität für unseren Kontinent - Halbzeitbilanz zum Verkehrsweißbuch der Europäischen Kommission von 2001, KOM(2006) 314 (Halbzeitbilanz 2006)

3. Weißbuch: Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem, KOM(2011) 144 (Weißbuch 2011)

Weiters wird auf die Gemeinsame Länderstellungnahme zum Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benützung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, KOM(2008) 436 (VSt-4601/54 vom 26.3.2009) sowie auf die Gemeinsame Länderstellungnahme zur Mitteilung „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System", KOM(2009) 279, (VSt-6113/6 vom 22.9.2009), in der sehr spezifisch die Herausforderungen für eine künftige europäische Verkehrspolitik herausgearbeitet wurden, hingewiesen.

I. Weißbuch 2001 – Ziele und Perspektiven

Das Weißbuch 2001 gliederte sich in vier Kapitel, die die wesentlichen Handlungsfelder beschreiben: Ein ausgewogeneres Verhältnis zwischen den Verkehrsträgern, Engpässe beseitigen, die Verkehrspolitik auf den Benutzer ausrichten, der Globalisierung des Verkehrs Herr werden. Im Kapitel „Schlussfolgerungen: Weichenstellungen für die Zukunft", werden Maßnahmen zu den vier Handlungsfeldern in einem Aktionsprogramm beschrieben.

Es dürfen an dieser Stelle die wesentlichen Aussagen der Europäischen Kommission (EK) im Weißbuch 2001 wieder gegeben werden, an denen das Weißbuch 2011 zu messen ist.

Die EK ortet im Weißbuch 2001 als Ursache für die Überlastung der Verkehrsinfrastruktur eine unausgewogene Verteilung des Verkehrs auf die verschiedenen Verkehrsträger sowie ein ungleiches Wachstum der Verkehrsträger[1]. Auf Grund des unausgewogenen Verkehrswachstums kommt es zu einer Überlastung bestimmter Hauptverkehrsstraßen und Eisenbahnlinien. In den Prognosen wurde von einem weiteren Anstieg im Schwerlastverkehr von 1998 bis 2010 um 50 % ausgegangen.

---

[1] Seite 12: Modal split: Anteile im Güterverkehr: Straße: 44 %, Kurzstreckenseeverkehr: 41 %, Schiene: 8 %, Binnenschifffahrt: 4 %; Anteil im Personenverkehr: Straße: 79 %, Bahn: 6 %, Luft: 5 %

Die EK formulierte daher als **grundlegende Strategie die allmähliche Entkoppelung von Verkehrszunahme und Wirtschaftswachstum**, um zu ausgewogeneren Verkehrsträgeranteilen zu kommen, somit eine Verlagerung von Anteilen des Straßengüterverkehrs auf andere, nachhaltigere Modi wie Schiene und Schifffahrt. Das Weißbuch 2001 nimmt dabei Bezug auf die Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Göteborg, der sich einerseits für eine vollständige Internalisierung der sozialen Kosten und Umweltkosten aussprach und ferner erklärte, dass Maßnahmen erforderlich sind, um den Anstieg des Verkehrsaufkommens vom BIP Wachstum abzukoppeln[2]. Dieses Ziel verfolgend sind nach Ansicht der EK vor allem Änderungen in der Tarifierung des Straßenverkehrs und Revitalisierung des Schienenverkehrs zu verfolgen.

Die EK wies im Weißbuch 2001 ferner darauf hin, dass eine weitere Folge des Verkehrswachstums und der unausgewogenen Nutzung von Verkehrsträgern auch die Belastung für Umwelt und die Gesundheit der Bürger ist.

Um diesen ungünstigen Entwicklung entgegen zu treten, sah die EK u.a. folgende Maßnahmen als notwendig an:

- Wiederbelebung des Schienenverkehrs
- Förderung der See- und Binnenschifffahrt (Hochgeschwindigkeitsseewege)
- Gemeinschaftsregelungen für den Luftverkehr
- Verwirklichung der Intermodalität/technische Harmonisierung und die Interoperabilität
- Ausbau des transeuropäischen Verkehrsnetzes
- Wirksame Tarifierungspolitik/Harmonisierung der Besteuerung gewerblich genutzter Kraftstoffe und Berücksichtigung der externen Kosten
- funktionierender Nahverkehr

Zur **Wiederbelebung des Schienenverkehrs** ist es nach Ansicht der EK notwendig, einen kontrollierten Wettbewerb zu gewährleisten, somit den Schienenmarkt für den Wettbewerb zu öffnen, des Weiteren gemeinsame Strategien für diese Verkehrsträger zu entwickeln, um das Ziel der Intermodalität zu erreichen. Als wesentliche Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der europäischen Wirtschaft und die bessere Anbindung der Randregionen, müssen Engpässe beseitigt werden und zu diesem Zweck ein Konzept zur Erklärung eines europäischen Interesses für vorrangige Vorhaben entwickelt werden. Die Herausbildung multimodaler Korridore mit Vorrang des Güterverkehrs sowie des Hochgeschwindigkeitsverkehrs für Personen werden als weitere Aspekte genannt. Gleichzeitig wird auch der positive Effekt für Umwelt und Gesundheit betont, insbesondere die Bedeutung der Alpentunnel für die Lebensqualität der Bewohner[3]. Damit anerkennt das Weißbuch 2001 explizit auch die Sensibilität der Alpenregionen und das Gefährdungspotenzial durch den Lkw-Verkehr. Der Ausbau der Schieneninfrastruktur (Fertigstellung der Alpentunnel) wurde als Teil eines verkehrspolitischen Gesamtkonzeptes gesehen; das heißt, zusätzlich zu Infrastrukturmaßnahmen bedarf es Begleitmaßnahmen hinsichtlich der verkehrspolitische Rahmenbedingungen.

Als eine der wichtigsten Maßnahmen wurde „die Annäherung der Tarifierungspolitik für die Infrastrukturnutzung" angesehen. Damit sollten die „Unterschiede zwischen den Ländern und den

---

[2] Seite 15

[3] Seite 63: „Die Lebensqualität der Bewohner Tirols und Südtirols ist durch den kontinuierlichen und zunehmenden Lkw-Verkehr gefährdet."

Verkehrsträgern" abgebaut werden, die das „Funktionieren des Binnenmarktes beeinträchtigen und den Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern verfälschen"[4].

II. Halbzeitbilanz 2006

Zentrales Anliegen der Halbzeitbilanz 2006 ist die **Sicherung der nachhaltigen Mobilität** unter besonderer Berücksichtigung der Lissabon-Strategie. Zusätzliche Akzente sollen in der Europäischen Verkehrspolitik vermehrt hinsichtlich der **Effizienzsteigerung** im Verkehr im Allgemeinen, einer **Reduktion der Umweltbelastung aus dem Verkehr und der Hebung der Qualität des Verkehrs** gesetzt werden. Insgesamt geht es um einen breiteren Ansatz in der Verkehrspolitik[5].

In der Halbzeitbilanz 2006 werden die Ziele des Weißbuchs 2001 grundsätzlich bestätigt bzw. wiederholt. Allerdings findet sich keine Aussage bezüglich der im Weißbuch 2001 für erforderlich erachteten Entkoppelung des Verkehrswachstums vom Wirtschaftswachstum.

Wesentlich akzentuierter ist die Halbzeitbilanz 2006 hinsichtlich der **Verlagerung** von Güterverkehren auf umweltfreundliche Verkehrsträger. So führt die EK hiezu aus, dass die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger realisiert werden muss, soweit dies möglich ist, vor allem bei längeren Strecken, in Ballungsgebieten und in überlasteten Korridoren. Gleichzeitig ist bei allen Verkehrsträgern eine Optimierung erforderlich. Von wesentlicher Bedeutung ist die Co-Modalität[6].

Kritisch wird in der Halbzeitbilanz 2006 vermerkt, dass „die Erfahrungen seit 2001 sowie weitere Studien und Projektionen nahe legen, dass die von der Kommission 2001 geplanten Maßnahmen allein nicht ausreichen werden, um auf dem Weg zu den grundlegenden Zielen der EU-Politik weitere Fortschritte zu machen, insbesondere die Eindämmung der umweltschädigenden und sonstigen Auswirkungen der Zunahme des Verkehrs und die Erleichterung der Mobilität als eigentlichen Zweck der Verkehrspolitik"[7] . In einer globalisierten und sich rasch ändernden Welt bedürfe es daher eines breiter angelegten und flexibleren Instrumentariums für die Verkehrspolitik, stellt die EK weiter fest.

Unter dem Titel „Intelligente Entgeltsysteme" wird als primärer Zweck von Entgelten der Finanzierungscharakter für Infrastrukturen gesehen, allerdings auch eine Möglichkeit etwa durch eine Differenzierung der Entgeltsätze auch einen Beitrag zur Reduktion der Umweltauswirkungen sowie von Staus zu leisten. Für empfindliche Gebiete wird eine Lenkung des Verkehrs durch Formen der Kapazitätszuweisung, etwa durch Marktaustausch von Transitrechten erstmals prominent platziert[8].

III. Weißbuch 2011

---

[4] Seite 17

[5] Seite 25: „Eine europäische Politik für nachhaltige Mobilität muss daher auf einem breiteren Instrumentarium aufbauen, um im Rahmen des Möglichen Verlagerungen auf umweltfreundlichere Verkehrsträger zu erreichen, vor allem bei Langstrecken, in Ballungsgebieten und in überlasteten Korridoren. Gleichzeitig ist bei allen Verkehrsträgern eine Optimierung erforderlich. Alle Verkehrsträger müssen umweltfreundlicher, sicherer und energieeffizienter werden. Schließlich kann mit der „Co-Modality", d.h. der effizienten Nutzung der einzelnen Verkehrsträger oder ihrer Kombinationen, eine optimale und nachhaltige Nutzung der Ressourcen erreicht werden. Ein solches Vorgehen gewährleistet am besten, dass ein hohes Maß an Mobilität und zugleich an Umweltschutz erreicht werden kann."

[6] Seite 5

[7] Seite 8

[8] Seite 21

10 Jahre nach dem Erscheinen des Weißbuches „Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft" hat die Europäische Kommission am 28. März 2011 das Weißbuch „Fahrplan zu einem einheitlichen europäischen Verkehrsraum – Hin zu einem wettbewerbsorientierten und ressourcenschonenden Verkehrssystem" präsentiert.

Die Erwartungshaltung war hoch, zumal die Halbzeitbilanz 2006 klar Handlungsdefizite aufgezeigt hatte, weitreichende Maßnahmen vorgeschlagen wurden und bereits die Halbzeitbilanz feststellte, dass die getroffenen Schritte nicht ausreichen, um die angepeilten Ziel zu erreichen.

Die Bedeutung dieses Weißbuches ist als hoch einzustufen, da sich die Europäische Kommission in den folgenden Jahren in den verschiedenen Rechtsakten an der Ausrichtung des Weißbuches orientiert.

Im Weißbuch ist eine Neuausrichtung der europäischen Verkehrspolitik erkennbar, wobei folgende Stoßrichtungen einer besonderen Betrachtung bedürfen:

- Ausstieg aus fossilen Energieträgern, insbesondere in der urbanen Mobilität
- Anpassungsstrategien im Hinblick auf die Akzeptanz eines weiteren Verkehrsanstiegs
- Verkehrsverlagerung
- Alternative Kraftstoffe
- Urbane Mobilität
- Einheitlicher Europäischer Verkehrsraum – Vollendung des Binnenmarktes – TEN

III.1. Entkoppelung des Verkehrswachstum vom Wirtschaftswachstum – Aufgabe der Zielsetzung

Das Kardinalziel der Entkoppelung des Verkehrswachstums von Wirtschaftswachstum - wie es noch im Weißbuch 2001 formuliert wurde - wird mit Weißbuch 2011 endgültig aufgegeben. Die EK räumt zwar ein, dass sich der Verkehr nicht auf dem bisherigen Pfad weiterentwickeln kann, da damit ein weiterer Anstieg klimarelevanter Emissionen einhergehen würde und die Staukosten auf Grund zunehmender Verkehrsüberlastungen bis 2050 um rund 50 % steigen würden, gleichzeitig wird aber auch festgestellt, dass die Einschränkung der Mobilität keine Option sei. Die Herausforderung bestehe darin, die Abhängigkeit des Verkehrssystems vom Öl aufzuheben, ohne seine Effizienz zu opfern und die Mobilität einzuschränken[9]. Zur Lösung dieses offensichtlichen Dilemmas schlägt die EK eine Reihe von Maßnahmen vor, die im Anhang 1 zum Weißbuch in der so genannten „Liste der Initiativen" aufgeschlüsselt werden.

III.2. Ausstieg aus fossilen Energieträgern

Das große neue Ziel des Weißbuchs 2011 ist ein Ausstieg aus fossilen Energieträgern. Die energiepolitische Motivation hiezu findet sich im Eingangskapitel „Zukunftsausrichtung des Europäischen Verkehrsraums.[10]

Weiters wird festgestellt[11], dass „gleichzeitig" ein eminenter Handlungsbedarf zur Einsparung von CO_2 Emissionen besteht. Mit dem erklärten Ausstieg aus fossilen Energieträgern kann sozusagen als „Nebeneffekt" ein Beitrag zum Klimaschutz geleistet werden.

---

[9] Randzahl 17

[10] Randzahl 5

[11] Randzahl 6

Um den Temperaturanstieg bis 2050 auf 2 Grad Celsius zu beschränken ergibt sich ein Reduktionserfordernis bei den Verkehrsemissionen von 60 %. Daraus leitet sich die Vision „Verkehrswachstum gewährleisten und Mobilität unterstützen bei Erreichung des Emissionsminderungsziels von 60 %" ab. Hiezu werden im Anhang I „Initiativen" verschiedene Handlungsfelder und Maßnahmen beschrieben, wodurch dieses ambitionierte Ziel erreicht werden soll.

Wenngleich mit dem Ausstieg aus fossilen Energieträgern auch das Klimaschutzziel verfolgt wird, so ist dazu doch sehr kritisch zu vermerken, dass diese thematische Neuausrichtung im Weißbuch 2011 eine Abkehr von der ursprünglichen Ausrichtung der Verkehrspolitik (Nachhaltigkeit und Schutz der Umwelt) darstellt. Es darf an dieser Stelle erinnert werden, dass die Kommission in ihrer Mitteilung „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einer integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System" (KOM(2009) 279/4) noch festgestellt hatte, dass die Milderung der negativen Umweltauswirkungen des Verkehrs immer dringender wird, weil – wie der TERM-Bericht der Europäischen Umweltagentur für das Jahr 2008 verdeutliche – viele EU-Bürger weiterhin einer gefährlich hohen Belastung durch Luftverschmutzung und Lärm ausgesetzt sind.

Diese neue Ausrichtung der EU-Verkehrspolitik steht in einem deutlichen Widerspruch zur grundsätzlichen Ausrichtung der Unionspolitik, die Umweltschutzerwägungen in den Mittelpunkt ihrer Politik stellt. Gemäß der Querschnittsklausel nach Art 11 AEUV müssen nämlich die Erfordernisse des Umweltschutzes bei der Festlegung und Durchführung der Unionspolitiken und -maßnahmen insbesondere zur Förderung einer nachhaltigen Entwicklung einbezogen werden. Kommission, EP und Rat sind angehalten, bei der Angleichung der Rechtsvorschriften von einem hohen Schutzniveau auszugehen und insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen zu berücksichtigen.

Bereits im Dezember 1999 stellte der Europäische Rat in Helsinki seine Strategie zur Einbeziehung der Belange der Umwelt in die Verkehrspolitik vor. Die Strategie stufte das EU-Transportsystem als nicht nachhaltig ein und äußerte schwerwiegende Bedenken hinsichtlich einer ungebremsten weiteren Zunahme des Straßen- und Luftverkehrs. Im Bericht vom Juli 2004 zum Cardiff Prozess kommt die EK zur Feststellung, dass zum Erreichen einer nachhaltigeren Entwicklung die Umweltprobleme in das Zentrum aller Politikentscheidungen und Sektoren gestellt werden müsse. Durch Versäumnisse, die Umweltbelange einzubeziehen, würden dauerhaft Kosten für die Gesellschaft und zukünftige Generation entstehen.

Mit dem Weißbuch 2011 wird nun die Bedeutung des Umweltschutzes hintan gereiht. Eine nachhaltigere Ausrichtung des Verkehrssystems ist gerade noch ein Nebenprodukt des primär wirtschafts- und energiepolitisch motivierten Ausstiegs aus den fossilen Energieträgern.

III.3. Anpassungsstrategien im Hinblick auf die Akzeptanz eines weiteren Verkehrsanstiegs - „Initiativen" von besonderer Relevanz

III.3.1. Effizienzsteigerung durch neue Verkehrsmuster

Laut EK müssen sich **neue Verkehrsmuster** herausbilden[12], bei denen größere Mengen Fracht und eine größere Zahl von Reisenden durch den effizientesten Verkehrsträger oder die effizienteste Kombination von Verkehrsträgern gemeinsam zu ihrem Zielort befördert werden. Der Individualverkehr beschränkt sich vorzugsweise auf die letzten Kilometer der Strecke und erfolgt mit umweltfreundlichen Fahrzeugen.

Effizienz ist im Sinne der Einsparung von Energie bzw. mittelbar von CO_2 zu interpretieren. In Bezug auf Personenverkehr heißt daher die Zielrichtung Ausbau des öffentlichen Verkehrs; lediglich auf der letzten Meile soll auch hinkünftig das Mobilitätsbedürfnis der Bürger Europas mangels sinnvoller Alternative durch

[12] Randzahl 19

individuelle Mobilität gedeckt werden, wobei auch hier dem Einsatz umweltfreundlicher Fahrzeuge Priorität zukommen soll.

In derselben Konsequenz bedeutet dies für den Güterverkehr, dass das Ziel der Effizienz und der CO_2 Einsparung in einer **Verlagerung zu nachhaltigen Verkehrsträgern**, konkret Schiene und Schiff liegen muss. Das Verhältnis der CO_2-Emissionen im Vergleich Straße zu Schiene liegt bei 3:1 und zeigt das Einsparungspotential auf. Der Transport auf der Schiene weist auch in Bezug auf Stickoxidemissionen deutliche Vorteile gegenüber dem Transport auf der Straße auf. Die Bahn ist bei den NOx-Emissionen im Verhältnis von 1:18 günstiger als der LKW. Straßengüterverkehr ist somit ein Transportmodus mit niedriger Energieeffizienz und einer ungünstiger Umweltbilanz.

Modal split[13]: Die Straßeninfrastruktur ist der dominante Verkehrsträger in Europa, so entfielen 2008 im Gütertransport rund 46 % auf die Straße, der Schienenanteil betrug knapp 11 %, auf die Binnenschifffahrt entfielen 3,6 %, auf den Seeverkehr 36,6 %, 0,1 % auf den Luftverkehr und 3 % auf Pipelines. Auch im Personenverkehr ist die Straße der bevorzugte Verkehrsträger mit 72,4 % (Pkw), der Schienenanteil liegt bei 8,4 %. Bei den Treibhausgasemissionen ist deshalb ebenso der Verkehrsträger Straße dominant mit 70,9 %, die Bahn weist hier lediglich einen Anteil von 0,7 % auf.

Als absolut kontraproduktiv müssen somit alle Bestrebungen der EK bezeichnet werden, die unter dem Argument Aerodynamik und Klimaschutz die Einführung breiterer, höherer und größerer Lastkraftfahrzeuge im Straßengüterverkehr in Aussicht nehmen. So findet sich in der Liste der Initiativen folgender bemerkenswerter Punkt: „Anpassung der Vorschriften über Gewichte und Abmessungen an neue Gegebenheiten, Technologien und Anforderungen (z.B. Gewicht von Batterien, verbesserte Aerodynamik), so dass der intermodale Verkehr gefördert und zu weniger Gesamtenergieverbrauch und Emissionen beigetragen wird[14]."

In diesem Kontext stehen Überlegungen für die Abänderung von Abmessungen („Toleranzen")[15] sowie die Zulassung von so genannten Gigalinern.

In der EU regelt die Richtlinie 96/53/EG die Abmessungen und Gewichte der Nutzfahrzeuge im grenzüberschreitenden Straßenverkehr[16]. Im nationalen (nicht grenzüberschreitenden) Verkehr sind abweichende Regelungen möglich. Unter dem Aspekt der Effizienzsteigerung im Straßenverkehr wurden in einigen Mitgliedstaaten generell bzw. im Rahmen von Feldversuchen längere und/oder schwerere Nutzfahrzeuge im nationalen Verkehr zugelassen, die bis zu 25,25 m lang und/oder 60 t schwer sind[17].

Die Auswirkungen der Einführung von Gigalinern im grenzüberschreitenden Verkehr wurden von der EK untersucht (Studie im Auftrag der EU: „**Longer and Heavier Vehicles for Freight transport**", 2009). Die Studie belegt folgende Effekte:

Beim Einsatz von Gigalinern im Lkw-Verkehr können im Mittel die **Kosten** um rund 20 % reduziert werden, auf Langstrecken sogar bis zu 30 % (pro Tonnenkilometer). Europaweit kann im Lkw-Verkehr mit einer

---

[13] Europäische Kommission, EU Energy and Transport in figures – Statistical Handbook, 2010

[14] Weißbuch 2011, Seite 22

[15] Draft Commission Regulation concerning type-approval requirements for masses and dimensions of motor vehicles and their trailers and implementing Regulation (EC) No 661/2009 of the European Parliament and of the Council concerning type-approval requirements for the general safety of motor vehicles, their trailers and systems, components and separate technical units intended therefore, 29.6.2011

[16] Die Längenbegrenzung beträgt 18,75 m (für Lkw mit Anhänger) bzw. 16,5 m (für Sattelkraftfahrzeuge). Das zulässige Gesamtgewicht ist auf 40 Tonnen beschränkt.

[17] Für diese werden verschiedene Bezeichnungen verwendet: Gigaliner, LHV (longer and heavier vehicles), EuroCombi etc.

Kostenreduktion um 3 Mrd. €/Jahr gerechnet werden. Dies führt – vor allem auf Langstrecken – zu Wettbewerbsvorteilen, jedoch nicht nur innerhalb des Systems Straßenverkehr, sondern auch gegenüber anderen Verkehrsträgern wie der Bahn. Diese Änderung der Rahmenbedingungen bedeutet eine weitere Schwächung der Wettbewerbssituation der Schiene, wodurch europaweit der Schienengüterverkehr um 2,1 % abnehmen würde. Auf den **Langstrecken** sind laut der zitierten EU-Studie wesentlich stärkere **Einbrüche bei der Bahn** zu erwarten, nämlich bis zu **56 %** (also Rückgang auf weniger als die Hälfte. Gerade im Fernverkehr (Verkehr über 300 km) strebt die EU jedoch eine Verlagerung von der Straße auf umweltfreundliche Verkehrsträger (Schiff, Schiene) an. Das Konzept der Gigaliner steht somit eklatant im Widerspruch zu den verkehrspolitischen Absichtserklärungen da es die Wettbewerbsfähigkeit der Schiene gegenüber der Straße deutlich verschlechtert.

Laut EU-Studie wird durch die Gigaliner in Zusammenhang mit der erwarteten Reduktion der Lkw-Fahrten (trotz höherer Emissionen pro Lkw) mit einer Verringerung der Umweltkosten um rund -400 Mio. €/Jahr gerechnet. Die Verlagerungen von der Schiene auf die Straße führen allerdings zu zusätzlichen externen Kosten des Lkw-Verkehrs, und zwar um +313 Mio. €/Jahr. Für das Straßengütergewerbe rechnet sich die Einführung der Gigaliner jedenfalls mit einer Kostenreduktion um 3 Mrd. €/Jahr.

Wenn zudem[18] die in der EU-Richtlinie 96/53/EG zulässigen Abmessungen bei Nutzfahrzeugen (bisher: max. 2,60 m Breite und 4,00 m Höhe) erhöhen werden[19], würde damit die maximale Breite der Lkw auf 2,781 m und die maximale Höhe auf 4,171 m angehoben.

Gemäß der „Technischen Spezifikation für Interoperabilität" (TSI) können Lkw bzw. Ladeeinheiten mit den bisher im Straßenverkehr zulässigen Abmessungen auch mit der Bahn im Kombinierten Verkehr befördert werden. Eine Änderung der Fahrzeugabmessungen hätte zur Folge, dass weder ein kombinierter Transport noch eine Verladung von derartigen Lastkraftwagen auf die Rollende Landstraße möglich wäre. Damit würde diese Maßnahme dem Grundsatz der Co-Modalität widersprechen und im Widerspruch zum Ziel der Förderung des intermodalen Verkehrs, auf die dieses Maßnahmenpaket abzielt, stehen.

Die österreichischen Länder und das Verkehrsministerium sprechen sich daher vehement gegen die Einsatz von Gigalinern sowie der Einführung von Toleranzen aus.

III.3.2. Verkehrsverlagerung

Während im Weißbuch 2001 und auch in der Halbzeitbilanz 2006 die Verlagerung noch aus dem Motiv der Umweltverträglichkeit heraus argumentiert wurde, ist – wie bereits angesprochen - mit dem Weißbuch 2011 eine andere Motivation erkennbar, nämlich jene des Ausstiegs aus fossilen Energieträgern, um sich bei bevorstehenden Verknappungen im internationalen Wettbewerb besser behaupten zu können. Das Weißbuch 2011 sieht dafür einen Etappenplan vor. Erfasst soll der Straßengüterverkehr mit einer Transportlänge von über 300 km werden. Die angestrebten Verlagerungsvolumina von 30 % bzw. 50 % des Straßengüterverkehrs sind angesichts des aktuellen Modal Split (Straße: 45,9 %, Schiene: 10,8 %) als überaus ambitioniert zu bezeichnen. Dieses Ziel ist grundsätzlich zu begrüßen. Das Weißbuch beschreibt jedoch in keiner Weise, wie diese Ziele erreicht werden sollen, es fehlen ein Zeitplan und das hiefür notwendige Instrumentarium (verkehrspolitische Rahmenbedingungen, infrastrukturelle Voraussetzungen, Fiskalmaßnahmen etc).

---

[18] siehe FN 15

[19] für Vorrichtungen zur Verringerung des Luftwiderstandes und für so genannte Fertigungstoleranzen (3 %).

Auch dass mit legislativen Akten ein Weg in diese Richtung aufgezeigt würde, kann etwa im Zusammenhang mit der eben erfolgten Revision der Wegekosten-Richtlinie oder mit den oben angeführten Überlegungen zur Einführung von Toleranzen bei den Abmessungen nicht festgestellt werden.

Offen bleibt auch auf welcher Basis diese 30 % bzw. 50 % errechnet werden sollen. Zudem ist zu berücksichtigen, dass das europäische Schienennetz schon in vielen Bereichen Engpässe aufweist und daher entsprechende Ausbaumaßnahmen sowohl im Bereich Schieneninfrastruktur als auch insbesondere terminalseitig eine notwendige Voraussetzung darstellen, um dieses Verlagerungsziel zu erreichen. So belegt etwa die Studie DIOMIS (Developing Infrastructure use and Operating Models for Intermodal Shift), erstellt im Auftrag von UIC (Eisenbahnen) und UIRR (kombinierter Verkehr), dass bei einem weiteren Wachstum des kombinierten Verkehrs auf vielen europäischen Eisenbahnstrecken bereits 2015 Überlastungen eintreten werden. Die Studie ortet einen erheblichen Ausbaubedarf an Terminals in Deutschland, der beträchtlich über den geplanten Ausbauprogrammen liegt.

III.3.3. Alternative Kraftstoffe

Eine weitere Strategie der EK zur „Dekarbonisierung des Verkehrssystems" besteht darin, den Einsatz umweltfreundlicher Fahrzeuge, nachhaltiger Treibstoffe und neuer alternativer, innovativer Antriebssysteme zu favorisieren. Vor dem Hintergrund der Diskussionen, mit welchem Energieeinsatz und auf welcher Basis (Nahrungsmittel) Alternativtreibstoffe gewonnen werden, ist Vorsicht über die Sinnhaftigkeit der großindustriellen Erzeugung alternativer Treibstoffe angebracht. Zudem zeigt die aktuelle Diskussion in Deutschland, dass sich auch die Autoindustrie nicht in der Lage sieht, die bedenkenlose Anwendung dieser Treibstoffe vorbehaltlos zu unterstützen. Zudem ist erwiesen, dass bei der Verbrennung von Bio-Diesel im Vergleich zu herkömmlichem Dieseltreibstoff in erhöhtem Maß Stickoxide emittiert werden, insofern auch die Umweltbilanz fraglich ist.

III.3.4. Urbane Mobilität

Ganz im Zeichen des Ausstiegs aus fossilen Energieträgern steht als weitere **Strategie das Ziel der „integrierten urbanen Mobilität".**

Bislang hat die EK insbesondere aus Subsidiaritätsüberlegungen keine spezifischen Initiativen im Bereich der städtischen Mobilität gesetzt[20].

Nunmehr übernimmt die EK eine wesentlich aktivere Rolle. Die Stoßrichtung ist hier nicht allein der Klimaschutz: Die Überlastung der städtischen Verkehrsnetze, die schlechte Luftqualität und die Lärmemissionen werden als Begründung herangezogen. Neben der Stärkung des öffentlichen Verkehrs verfolgt die EK einen technologieorientierten Ansatz (intelligente Verkehrssysteme, Verwendung umweltfreundlicher, geräuscharmer Fahrzeuge etc). Weiters wird auf Bewusstseinsbildung gesetzt (Partnerschaften für intelligente Mobilität). In Zukunft soll der Elektromobilität eine bedeutende Rolle zukommen und im Güterverkehr über Logistikzentren der Verteilverkehr mit besonders emissionsarmen Stadt-Lkw abgewickelt werden. Diese Initiativen sind grundsätzlich zu begrüßen. Konkrete Programme und Projekte für eine schrittweise Zielerreichung fehlen aber auch hier und sind daher einzufordern.

Das ambitionierte Ziel lautet Ausstieg aus fossilen Kraftstoffen und Schaffung von einer im wesentlichen CO_2 freien Stadtlogistik in größeren städtischen Zentren ab 2030, vollständiger Verzicht auf derartige Fahrzeuge in Städten bis 2050.

---

[20] Halbzeitbilanz 2006, Seiten 17f

Derartig hochgesteckte Ziele erfordern einen Zeitplan, der Zwischenziele beinhaltet, um konkret den Zielerreichungsgrad messen und entsprechend den Prozess steuern zu können. Die angeführten Optionen (Nutzung alternativer Kraftstoffe wie Wasserstoff, E-Mobilität, Hybrid-Technologien, Ausbau des ÖV, Stärkung des Radverkehrs) sind durchaus geeignet, einen entscheidenden Beitrag für eine CO_2-freie Mobilität zu leisten, fiskalische und ordnungspolitische Begleitmaßnahmen werden aber jedenfalls notwendig sein, um diese Ziele zu erreichen.

Ein Grundprinzip des Weißbuch Verkehr 2011 ist, dass Mobilität in keinem Fall eingeschränkt werden soll. Wichtigstes Ziel des Weißbuchs ist es, diese Mobilität nachhaltig zu gestalten. Vor allem innovative Antriebssysteme, insbesondere die Elektromobilität beim PKW, sollen Emissionen von Fahrzeugen sowie die Abhängigkeit von Öl reduzieren. Zahlreiche mit der PKW Nutzung und Straßeninfrastruktur verbundene Probleme werden dadurch jedoch nicht gelöst. Dies schließt beispielsweise den enormen Verbrauch öffentlichen Raums für Abstellflächen temporär ungenutzter Fahrzeuge oder die Trennwirkung (Barrieren für FußgängerInnen und RadfahrerInnen) durch Ströme des motorisierten Individualverkehrs in der städtischen Umwelt ein. Weiters muss beachtet werden, dass zahlreiche Gruppen der Gesellschaft ihre Mobilitätsbedürfnisse nicht über den motorisierten Individualverkehr realisieren können. Diese Ausschlusswirkung würde durch veränderte Antriebsarten für Fahrzeuge nicht verbessert. Stattdessen sollte der Verkehrsverlagerung auf Verkehrsmittel des Umweltverbundes im neuen Weißbuch Verkehr höhere Bedeutung zukommen.

III.3.5. Einheitlicher Europäischer Verkehrsraum – Vollendung des Binnenmarktes - Transeuropäisches Netz

In die Realisierung des TEN-V Netzes wurden bereits rund 400 Mrd EUR investiert. Auf Kostenbasis 2008 wird der Finanzbedarf auf weitere 500 Mrd EUR geschätzt[21].

Trotz enormer Anstrengungen und hoher Zuschüsse ist es nicht gelungen, das TEN-V Netz zeitgerecht auszubauen. Insbesondere bei grenzüberschreitenden Infrastrukturen, die einen hohen Mehrwert für die Union aufweisen, sind enorme Zeitverzögerungen eingetreten. Die Mitgliedstaaten legen in der Regel die Priorität auf den Ausbau der nationalen Infrastrukturen. Die Wirtschaftskrise und die Finanzsituation einiger Mitgliedstaaten verschärften zuletzt die Situation, sodass angesichts des hohen Kapitalaufwands wohl Projekte zurückgereiht werden. Dies bildet den Ausgangspunkt für eine Überprüfung der TEN-V Politik mit dem Ziel einer Neuausrichtung.

Die Kommission schlägt vor, ein Zwei-Ebenen-Konzept zu verfolgen; aufbauend auf das bestehende Verkehrsnetz (Gesamtnetz) soll ein Kernnetz als oberste Ebene konzipiert werden. Das Kernnetz soll das Gesamtnetz überlagern, es soll die für den Binnenmarkt und für die Beziehungen zu den Nachbarn notwendigen Achsen und Knotenpunkte enthalten. Wie dieses Kernnetz letztendlich konfiguriert werden soll, scheint derzeit noch nicht hinreichend klar. Es ist anzunehmen, dass auf Grund der budgetären Zwänge Kompromisse notwendig sein werden, die zu suboptimalen Lösungen führen werden.

Im Weißbuch 2011 wird die Bedeutung des Transeuropäischen Netzes unterstrichen. Die Vollendung eines europäischen Hochgeschwindigkeitsnetzes bis 2050 ist ein erklärtes Ziel (Verdreifachung des derzeitigen Netzes bis 2030). Bis 2050 sollte der Großteil der Personenbeförderung über mittlere Entfernungen auf die Eisenbahn entfallen. Das Netz wird als Voraussetzung für einen einheitlichen europäischen Verkehrsraum angesehen, mit dem drei Ziele erreicht werden sollen:

---

[21] Grünbuch TEN-V: Überprüfung der Politik – Ein besser integriertes Transeuropäisches Verkehrsnetz im Dienst der gemeinsamen Verkehrspolitik, KOM(2009) 44, Seiten 2 und 5

1. Personen- und Gütertransport erleichtern
2. Kosten senken
3. Nachhaltigkeit des Verkehrs steigern

Im Weißbuch 2011 wird die Ausbildung eines Kernnetzes favorisiert. Es ist davon auszugehen, dass sich die TEN-V Politik an dieser Festlegung orientiert, und in den künftigen Leitlinien das Kernnetz näher definiert wird.

Große Bedeutung wird der Beseitigung technischer, administrativer und rechtlicher Hindernisse beigemessen. Einen weiteren Schwerpunkt bildet die Schließung noch vorhandener Lücken, hauptsächlich grenzübergreifende Abschnitte und Engpässe. Des Weiteren wird ein Ausbaubedarf für multimodale Umschlagseinrichtungen in See- und Binnenhäfen und von sog. Konsolidierungszentren für die Stadtlogistik gesehen[22] .

In Bezug auf die Finanzierung des transeuropäischen Netzes soll größeres Gewicht auf Projekte mit europäischem Mehrwert gelegt werden unter Beachtung von Klimaschutz und Umweltauswirkungen.

Noch wenig Klarheit besteht in der Frage der konkreten Ausgestaltung des Kernnetzes. Gleichzeitig darf die Bedeutung des Gesamtnetzes nicht unterschätzt werden. Nur ein geschlossenes, interoperables Netz mit entsprechend ausgebildeten Knotenpunkten wird in der Lage sein, die angestrebte Verlagerung zu gewährleisten.

Der Ausbau eines leistungsfähigen Verkehrsnetzes (Schwerpunkt Eisenbahn und Binnenschifffahrt) ist eine wichtige Voraussetzung, um die Ziele der Verkehrsverlagerung und des Ausstiegs aus fossilen Energieträgern erreichen zu können. Zusätzlich bedarf es aber auch entsprechender verkehrspolitischer Rahmenbedingungen, um einen fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern sicher zu stellen. Eine wesentliche Voraussetzung hiezu bildet die Kostenwahrheit.

III.3.6. Wegekosten

Im Weißbuch 2011 finden sich hiezu bereits bekannte, sehr allgemein gehaltene Aussagen, wie jene, dass eine gerechtere Kostenanlastung als Schlüssel zur Beseitigung von Verzerrungen und ungerechtfertigten Subventionen gesehen wird und eine Voraussetzung für einen freien und unverfälschten Wettbewerb bildet. Allerdings räumt die EK ein, dass nationale Unterschiede weiter bestehen werden. Insofern ist eine Harmonisierung der sehr unterschiedlichen Systeme und Abgabenhöhen in Europa wohl ein Fernziel, aber nicht wirklich auf der Agenda der EU.

Langfristig wird das Ziel verfolgt, für alle Fahrzeuge – somit auch für Pkw – ein Nutzerentgelt für das gesamte Netz zu erheben, um zumindest die Instandhaltungskosten der Infrastruktur, Kosten für Staus, Luftverschmutzung und Lärmbelastung anzulasten.

In Punkt 39 der Initiativen finden sich allerdings unter dem Titel „Intelligente Preisgestaltung und Besteuerung" mittel- und langfristig bemerkenswerte Perspektiven, die einen deutlichen Fortschritt beinhalten würden. Konkret sind hier zu nennen:

1. Überprüfung der Kraftstoffbesteuerung[23]

---

[22] Weißbuch 2011, Randzahl 53

[23] Die EK hat 2007 einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Änderung der RL 2003/96/EG hinsichtlich der Anpassung der Sonderregelungen für die Besteuerung gewerblich genutzten Gasöls und der Koordinierung der Besteuerung von unverbleitem Benzin und Gasöl veröffentlicht (KOM(2007) 23), in dem sie eindrücklich auf die Wettbewerbsverzerrungen hingewiesen hat. Sie führt aus, dass die Kraftstoffkosten (inkl. Steuern) zwischen 20 % und 30 % der Betriebskosten im Speditionsgewerbe ausmachen und

2. Einführung einer obligatorischen Infrastrukturabgabe für Lastkraftwagen in der Phase I bis 2016 mit einer einheitlichen Tarifstruktur und Kostenbestandteilen (Infrastrukturnutzung, Lärm, lokale Umweltverschmutzung) sowie in der Phase II (2016 – 2020) eine vollständige und obligatorische Internalisierung externer Kosten.

Nach langen Verhandlungen wurde im Juni 2011 eine interinstitutionelle Einigung zur Revision der Wegekosten-Richtlinie erzielt. Im Ergebnis handelt es sich um einen Minimalkompromiss. Hinsichtlich der Anlastung externer Kosten wird es den Mitgliedstaaten freigestellt, ob sie von dieser Möglichkeit Gebrauch machen. Externe Kosten dürfen zusätzlich zur Querfinanzierung eingehoben werden, wobei allerdings ein Großteil der Flotte von dieser Regelung ausgenommen wurde.

Dieser schwer genug erreichte Kompromiss lässt befürchten, dass die im Etappenplan des Weißbuchs genannten Ziele wie die vollständige Internalisierung der externen Kosten sowie ein für alle Mitgliedstaaten obligatorisches System für Infrastrukturabgaben in den nächsten 10 Jahren nicht weiter verfolgt werden. Die fehlende Harmonisierung wird daher weiterhin den Wettbewerb behindern, zu Umwegverkehren führen und die Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger behindern[24]. Während etwa im Schienengüterverkehr die verbindliche Anlastung von externen Kosten (Lärm) vorgesehen ist, wird dies im Straßengüterverkehr den Mitgliedstaaten überlassen bleiben, somit die Schiene im Wettbewerb weiter benachteiligt. Die Möglichkeit der Kumulation von Querfinanzierungszuschlägen mit externen Kosten stellt keinen Lösungsansatz im alpenquerenden Güterverkehr dar. Da diese zusätzlichen Gebühren nur auf einem sehr kurzen Streckenabschnitt eingehoben werden können, entfalten diese Gebühren keinen Lenkungseffekt. Einzig ein System verpflichtender Mindestgebühren für das gesamte hochrangige Straßennetz in Europa mit einer ebenso zwingenden, flächendeckenden Anlastung von externen Kosten würde einen Beitrag zur Kostentransparenz, zu einem fairen Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern, zur Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger, zur Vermeidung von Umwegverkehren und last but not least zum Klimaschutz leisten.

IV. Resümee

Mit dem im Weißbuch 2011 angekündigten Ausstieg aus fossilen Energieträgern erfolgt eine Neuausrichtung der europäischen Verkehrspolitik. Dieser neuen Perspektive liegen wirtschaftliche und energiepolitische Überlegungen zugrunde und vermögen die EU-Verkehrspolitik insgesamt letztlich nicht nachhaltiger zu gestalten.

Weitreichende Reformschritte werden sowohl für die städtische Mobilität als auch in punkto Verlagerung von Gütertransporten auf nachhaltige Verkehrsträger angekündigt. In beiden Fällen wurden langfristige Zielvorgaben getroffen, ohne jedoch konkrete Maßnahmen und Zwischenziele zu definieren. Es ist zu bezweifeln, ob es in den nächsten zehn Jahren gelingen wird, entsprechende legislative Fortschritte für die Zielerreichung zu treffen. Die neue Wegekostenrichtlinie bedeutet bereits eine Abkehr von den hehren

---

gerade in Grenznähe diese unterschiedliche Besteuerung zu einem Tanktourismus führt. Als rational handelnde Wirtschaftsbeteiligte werden die Fahrer Gasölpreisunterschiede soweit irgend möglich ausnutzen und in dem Mitgliedstaat tanken, in dem es unter Berücksichtigung der damit verbundenen Zusatzkosten (Straßenmaut, Kraftstoff- und Zeitaufwand, Stau- und Unfallrisiken) am billigsten ist.

[24] Das Ausmaß der unterschiedlichen Straßenbenützungsgebühren verdeutlicht nachstehendes Beispiel für den alpenquerenden Güterverkehr: Auf vergleichbaren Streckenlängen gibt es große Differenzen bei den eingehobenen Gesamtmauten. Auf der Frejusroute werden für einen 40 t Lkw (Euro 3) 217 EUR, am Gotthard 195 EUR, am Brenner 96 EUR und am Tauern 87 EUR eingehoben (Basiswerte 2005; jeweils exkl. USt.) Die Maut auf den französisch-italienischen und den Schweizer Alpenübergängen ist mehr als doppelt so hoch wie auf den österreichischen Alpenpässen.

Zielen Kostenwahrheit und fairer Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern, wie dies an sich im Weißbuch allgemein postuliert wäre.