



PERSPEKTIVEN FÜR UMWELT & GESELLSCHAFT **umweltbundesamt**

TRAFFIX

ÖBB
HOLDING

QUALITY

QUALITATIVE CHANGE TO CLOSE AUSTRIA'S PARIS GAP:
SHAPING THE PATHWAY FOR PASSENGER TRANSPORT



NEWSLETTER 2/2020

VERKEHRSPOLITISCHE MAßNAHMEN- BÜNDEL ZWISCHEN DISRUPTION UND UMSETZBARKEIT

Um das österreichische Ziel der CO₂- bzw. Klima-Neutralität bis 2040 zu erreichen, braucht es im Verkehrsbereich ein umfassendes und gut abgestimmtes Bündel an Maßnahmen. Warum ist eine solche Kombination mehrerer Maßnahmen entscheidend? Einzelmaßnahmen und unkoordinierte Ansätze reichen nicht aus, da Emissionsreduktion einerseits nur eine von mehreren Herausforderungen im Verkehrsbereich (wie zum Beispiel Luftverschmutzung, Gesundheit, Versiegelung, Lärm, etc.) darstellt, die es gleichzeitig zu adressieren gilt, andererseits eine Vielfalt an Folgewirkungen zeitigen.^[1]

Eine Möglichkeit, verschiedene Maßnahmen in Richtung eines nachhaltigen Transportsystems zu strukturieren ist dem sogenannten A-S-I-Konzept zu folgen, gemäß dem Maßnahmen zur Transportvermeidung (AVOID), Transportverlagerung (SHIFT) und Transportverbesserung (IMPROVE) enthalten sind.^[2] Derzeitige Maßnahmen zielen oft auf eine Verkehrsverbesserung ab, beispielsweise durch Effizienzsteigerungen, doch eine umfassende Betrachtungsweise und Integration aller drei Dimensionen ist notwendig. Im Rahmen unseres Stakeholder-Workshops mit TeilnehmerInnen unter anderem aus Politik, Verwaltung, Verkehrsunternehmen, Konsumentenvertretung und Forschung haben wir im Jänner 2020 an

solchen Paketen und ihren essenziellen Bausteinen gearbeitet.

Basierend auf diesen Ergebnissen, zusätzlichen ExpertInneninterviews und einer umfassenden Literaturrecherche vertiefte das QUALITY Projektteam die Konzeption eines solchen Maßnahmenpakets weiter.

Grundsätzlich wird es eine Reihe an sogenannten „disruptiven“, also besonders effektiven und schnell wirkenden Maßnahmen brauchen.^[3] Diese finden sich oft in der Gruppe der Push-Maßnahmen und besitzen daher oft restriktiven oder Verbots-Charakter. Konkret wären das zum Beispiel eine Erhöhung der Mineralölsteuer, Fahrverbote in Innenstädten oder ein Neuzulassungsstopp für Verbrennungsmotoren. Gleichzeitig stoßen genau solche Maßnahmen oft auf öffentlichen Widerstand und schaffen es, obwohl theoretisch höchst effektiv, nicht in die Umsetzung.^[4] Daher braucht es als Ausgleich einen Fokus auf Maßnahmen mit Pull-Charakter zur Erhöhung der öffentlichen Akzeptanz. Beispiele dafür wären bewusstseinsbildende Maßnahmen, Anreize für aktive und öffentliche Mobilität, Förderungen oder Verbesserung der Rahmenbedingungen für Homeoffice-Konzepte. Diese notwendige Balance ist in Abbildung 1 dargestellt: Beide Dimensionen sind von hoher Bedeutung und müssen sich „die Waage halten“, sodass die Emissionsreduktionsziele erreicht werden können und gleichzeitig eine hohe Qualität an Mobilität für die VerbraucherInnen gewährleistet werden kann. Wesentliche Grundlage bilden in jedem Fall

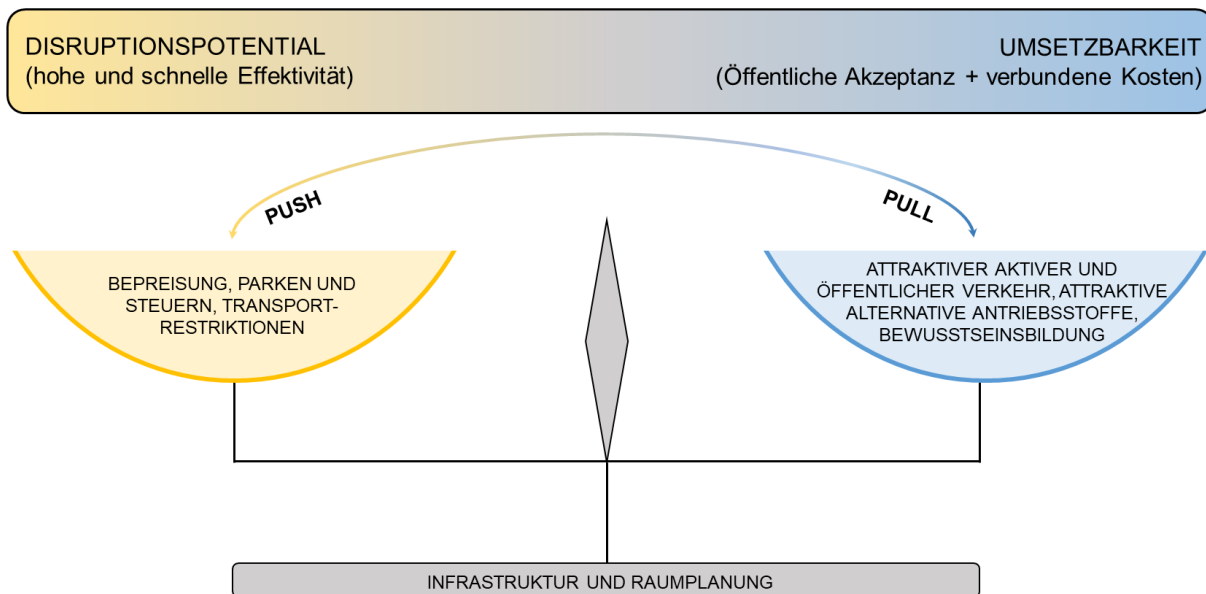


Abb. 1: Grafische Darstellung eines effektiven verkehrspolitischen Maßnahmenpaketes (©Thaller et al.)

Überlegungen und Änderungen in der Infrastruktur und Raumplanung, die darauf aufbauende Maßnahmen ermöglichen, wie ein attraktives ÖV-Netz mit guten Anbindungen.^[5] (AT)

Quellen:

- [1] Jochem, P., Doll, C., & Fichtner, W. (2016). External costs of electric vehicles. *Transportation Research Part D: Transport and Environment*, 42, 60–76. <https://doi.org/10.1016/j.trd.2015.09.022>
- [2] Dalkmann, H. & Brannigan, C. (2007). *Transport and Climate Change. Module 5e. Sustainable Transport: A Sourcebook for Policy Makers in Developing Cities.* <https://doi.org/10.13140/2.1.4286.8009>
- [3] Givoni, M. (2014). Addressing transport policy challenges through Policy-Packaging. *Transportation Research Part A: Policy and Practice*, 60, 1–8. <https://doi.org/10.1016/j.tra.2013.10.012>
- [4] Cohen, S. A., Higham, J., Gössling, S., Peeters, P., & Eijgelaar, E. (2016). Finding effective pathways to sustainable mobility: bridging the science–policy gap. *Journal of Sustainable Tourism*, 24(3), 317–334. <https://doi.org/10.1080/09669582.2015.1136637>
- [5] Kent, J., Dowling, R., & Maalsen, S. (2017). Catalysts for transport transitions: Bridging the gap between disruptions and change. *Journal of Transport Geography*, 60, 200–207. <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2017.03.013>

VERKEHRSWENDE DURCH ORDNUNGSRECHT - MÖGLICHKEITEN UND SCHRANKEN

Grundrechts- und Binnenmarktkonformität stellen den Dreh- und Angelpunkt der juristischen Analyse des in QUALITY entwickelten Maßnahmenpakets dar. Ihre rechtliche Machbarkeit ist daher stark von europa- und verfassungsrechtlichen Vorgaben geprägt, müssen sie doch jedenfalls im Einklang mit den vier Grundfreiheiten sowie dem Grundrechtekatalog der Europäischen Union stehen.

Eingriffe in diese EU-Eckpfeiler sind nur unter strengen Voraussetzungen zulässig. So gilt es, stets im Rahmen des sogenannten Prinzips der Verhältnismäßigkeit zu handeln, und die in QUALITY erarbeiteten Policies einer entsprechenden Prüfung zu unterziehen.

Bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen, d.h. Verkehrsbeschränkungen, wie etwa Fahrverboten oder Zulassungsbeschränkungen, greift dieser Grundsatz umso stärker, je mehr in die persönliche Freiheit eingegriffen wird. Nicht zuletzt zielt das Ordnungsrecht darauf ab, mittels verbindlicher Vorgaben direkte Verhaltensänderungen – hier



einen Umstieg auf umweltverträglichere Formen der Mobilität – zu bewirken.

Fahrverbote sind der österreichischen Rechtsordnung nicht fremd, betreffen bisher allerdings nur LKWs und sind dem Spektrum des Luftreinhaltrechts zuzuordnen. Verbote aus Gründen des Klimaschutzes existieren bislang hingegen nicht. Aus unserer Sicht sind jedenfalls großräumige Fahrverbote juristisch schwieriger umzusetzen, da sie Eingriffe in die Warenverkehrsfreiheit mit sich bringen können,^[1] die im Einklang mit der EuGH-Rechtsprechung^[2] dem Kriterium der Erforderlichkeit standhalten und insgesamt verhältnismäßig sein müssen.

Auch Zulassungsbeschränkungen, bspw. ein Verbot der Neuzulassung von Kfz mit konventionellen Verbrennungsmotoren, erweisen sich als rechtlich diffizil – abermals ist die Warenverkehrsfreiheit betroffen. Der Bereich der Typgenehmigung wiederum ist durch Sekundärrecht vollständig harmonisiert,^[3] allerdings besteht unter strengen Voraussetzungen die Möglichkeit eines nationalen Alleingangs. Andere ordnungsrechtliche Maßnahmen wie bspw. ein Rückbau von Parkraum müssen zwar auch verhältnismäßig sein, stellen sich im Vergleich zu Fahrverboten aber als leichter umsetzbar dar.

Bei diesen und allen anderen Maßnahmen ist außerdem das verfassungsrechtliche Prinzip des Vertrauensschutzes^[4] zu beachten: So dürfen Verbote und Beschränkungen auch dann, wenn sie sonst alle rechtlichen Voraussetzungen erfüllen, nur schrittweise – und nicht etwa „von heute auf morgen“ – eingeführt werden, um verfassungskonform zu sein. Eine empfindliche Erhöhung von Parkgebühren etwa bedingt

jedenfalls eine Übergangsfrist oder sogar eine Ausnahme für sozial Schwache, um deren „legitime Erwartungen“ nicht zu frustrieren.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass ordnungsrechtliche Maßnahmen den Vorteil hoher Effektivität haben. Ein gut durchdachtes „Policy Paket“, das neben derartigen auch weniger „radikale“ Maßnahmen, etwa zur indirekten Verhaltenssteuerung (z.B. CO₂-Bepreisung), vorsieht, erscheint allerdings vielversprechender. Würde doch ein derartiges Gesamtpaket wohl auch die soziale Akzeptanz „härterer“ Eingriffe erhöhen. (ESS & CR)

Quellen:

[1] zB Epiney, A., Heuck, J, Schleiss, Y. (2020). Verkehrsrecht, in: Dausen, M. & Ludwigs, M., Handbuch des EU-Wirtschaftsrechts L Rz 172 ff.

[2] EuGH 21.12.2011, C-28/09, Sektorales Fahrverbot II, ECLI:EU:C:2011:854 Rz 140.

[3] VO (EG) 715/2007; RL 2007/46/EG.

[4] Hiesel, M. (2017). Verkehrsrecht und Vertrauensschutz, ZVR 2017, 397.

AUSBLICK:

Um einen tieferen Einblick in die öffentliche Akzeptanz dieser Reihe an Maßnahmen zu erlangen ist im Rahmen des Projektes eine quantitative Erhebung geplant. Die Umsetzbarkeit ist natürlich auch von den Kosten einer solchen Umgestaltung des Transportsystems abhängig. Ein Teil von QUALITY widmet sich daher den gesellschaftlichen Gesamtkosten des Verkehrs und versucht genau diese Kosten-Frage zu beantworten.

IMPRESSUM:

Herausgeber: Universität Graz, Wegener Center für Klima und Globalen Wandel, Brandhofgasse 5, 8010 Graz
Projektleitung: Karl Steininger, +43-316-380-8441 (secr. -8470), karl.steininger@uni-graz.at
Projektkoordination: Brigitte Wolkingner, +43-316-380-8452, brigitte.wolkingner@uni-graz.at
AutorInnen dieses Newsletters: Annina Thaller (AT), Eva Schulev-Steindl (ESS), Christoph Romirer (CR)
Grafik: Thaller A., Posch, A., Dugan, A., Steininger, K.
Layout und Satz: Eva Fleiß