

DIPLOMARBEIT

Titel der Diplomarbeit

Österreichische Verkehrspolitik

**Kombinierter Verkehr in Österreich und der Schweiz im Vergleich
Pfadabhängigkeiten, Machtasymmetrien und Auswirkungen
der Europäischen Einigung**

Verfasser

Thomas Liebich

angestrebter akademischer Grad:
Magister der Philosophie (Mag. phil.)

Wien, 2011

Studienkennzahl lt. Studienblatt: A300

Studienrichtung lt. Studienblatt: Diplomstudium Politikwissenschaft

Betreuer: Univ.-Prof. Dr. Herbert Gottweis

INHALTSVERZEICHNIS

KURZZUSAMMENFASSUNG - EXECUTIVE SUMMARY	4
1. EINLEITUNG.....	6
2. THEORETISCHE GRUNDLAGEN	8
2.1 HISTORICAL INSTITUTIONALISM	9
2.1.1 Pfadabhängigkeit (<i>Path dependence</i>).....	13
2.1.2 Zeitpunkt und Abfolge (<i>Timing and Sequencing</i>)	19
2.1.3 Signifikanz und Unterscheidbarkeit (<i>Significance & Distinctiveness of slow moving processes</i>).....	25
2.1.4 Institutionelle Problemfälle (<i>Problems of institutional origin & change</i>).....	27
2.1.5 Institutionelle Weiterentwicklung (<i>Institutional Development</i>).....	29
2.1.6 Zusammenfassung.....	32
2.2 MACHTASYMMETRIEN – FACES OF POWER.....	32
3. FRAGESTELLUNG UND UNTERSUCHUNGSHYPOTHESEN.....	39
4. ENTWICKLUNG DES GÜTERVERKEHRS IN EUROPA	41
4.1 ENTWICKLUNGEN DES GÜTERVERKEHRS IN DER SCHWEIZ	41
4.2 ENTWICKLUNGEN DES GÜTERVERKEHRS INNERHALB DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN	47
5. ÖSTERREICHISCHE VERKEHRSPOLITIK	54
5.1 PARTEIPROGRAMME - GRUNDLAGE POLITISCHEN DENKENS UND HANDELNS	55
5.1.1 Die Grundsatzprogramme der SPÖ.....	60
5.1.2 Die Grundsatzprogramme der ÖVP	67
5.1.3 Grundsatzprogramme und Untersuchungshypothesen.....	81
5.2 REGIERUNGSERLÄRUNGEN – ROTER FADEN DER REGIERUNGSPOLITIK	83
5.2.1 Regierungserklärungen.....	84
5.2.1.1 Regierung Kreisky I.....	84
5.2.1.2 Regierung Kreisky II	87
5.2.1.3 Regierung Kreisky III	91
5.2.1.4 Regierung Kreisky IV	94
5.2.1.5 Regierung Sinowatz I	99
5.2.1.6 Regierung Vranitzky I	103
5.2.1.7 Regierung Vranitzky II	106
5.2.1.8 Regierung Vranitzky III.....	113
5.2.1.9 Regierung Vranitzky IV	117
5.2.1.10 Regierung Vranitzky V	119
5.2.1.11 Regierung Klima I	124
5.2.1.12 Regierung Schüssel I	126
5.2.2 Regierungserklärungen und Untersuchungshypothesen	128
5.3 BUDGET – POLITIK IM FINANZKORSETT	130
5.3.1 Erhebung der Budgetmittel für Verkehrsinfrastruktur	131
5.3.2 Entwicklung der Budgetmittel für Verkehrsinfrastruktur	134

5.3.3 <i>Budgets und Untersuchungshypothesen</i>	136
6. CONCLUSIO - POLICY-KONZEPTE, PFADABHÄNGIGKEITEN UND AUSWIRKUNGEN DER EUROPÄISCHEN EINIGUNG AUF DIE VERKEHRSPOLITIK ÖSTERREICHS.....	139
6.1 ÖSTERREICH UND SCHWEIZ	139
6.2 ÖSTERREICH UND EUROPA	146
6.3 WEITERE ENTWICKLUNG & AUSBLICK	151
ANHANG	154
SCHIENE – AUSGABEN.....	156
SCHIENE - EINNAHMEN	157
STRAßE - AUSGABEN	158
STRAßE - EINNAHMEN	159
QUELLEN- UND LITERATURVERZEICHNIS.....	162

KURZZUSAMMENFASSUNG - EXECUTIVE SUMMARY

Der Nord-Süd-Transit stellte und stellt sowohl Österreich als auch die Schweiz vor große Herausforderungen. Während die Schweiz bei der Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene erfolgreich war, und die dazu angewandten policies als „best practice“-Beispiel betrachtet werden können, scheiterte Österreich bei seinem policy-Ansatz am Spagat zwischen Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und europäischer Einigung.

Im Rahmen dieser Arbeit wird die Entwicklung in Österreich (policy und Steuermaßnahmen) erstmals über einen Zeitraum von 30 Jahren anhand der Parteiprogramme, Regierungserklärungen und der Budgetzahlen nachgezeichnet. In der abschließenden Conclusio werden die vier Untersuchungshypothesen ausgewertet, vorliegende Pfadabhängigkeiten diskutiert und festgestellte Machtasymmetrien gekennzeichnet.

The transit traffic in north-south direction challenges Austria and Switzerland likewise. But there is a remarkable difference: Switzerland was successful in relocating its transit traffic from road to rail and its policies therefore can be considered as „best practice“. Austria – unfortunately – shipwrecked with its policies trying to find a balance between economic growth, European unification and protecting the environment.

This paper studies the progress in Austria (policies and measures taken) for the first time over a period of 30 years and by drawing upon party platforms, government policy statement and national budgets. The four hypotheses, existing path-dependencies and detected power asymmetries are finally discussed in the conclusion.

1. Einleitung

„Wir ersticken im Verkehrschaos!“ - Solche und ähnliche Aussagen konnte man in den Schlagzeilen der österreichischen Presse lesen. Meistens im Zusammenhang mit der europäischen Erweiterung um die Mittel- und Osteuropäischen Staaten (MOELs), der enormen Verkehrsbelastung durch den Nord-Süd-Transit über die Alpen sowie dem sprunghaft angestiegenen Ost-West-Transit. Unter solchen Überschriften wird meistens die notwendige Verlagerung des Güterverkehrs (insbesondere des Transitverkehrs) auf die Schiene gefordert, obwohl sich viele Staatsbürger diesbezüglich bereits enttäuscht von der Politik abgewandt haben. Nicht zuletzt deshalb, weil diese Forderung seit Ende der 70er Jahre ständig als politisches Mantra wiederholt wird aber kaum nachvollziehbare Resultate erzielt wurden. Für manche AktivistInnen ist der Kampf gegen den Transitverkehr inzwischen zum Don Quichote – gleichen Kampf gegen Windmühlen geworden. Auch ihre einzige öffentlichkeitswirksame Waffe – die Blockade von Transitstrecken – hat heute mehr von einem „Happening“ als von einer Demonstration. Denn egal ob vor der Blockade oder nach der Blockade, der Status quo bleibt gleich.

Im Rahmen dieser Arbeit werde ich versuchen, die Entwicklungen im Bereich der Verkehrspolitik – insbesondere der nationalen policies zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene in Österreich und der Schweiz sowie der europäischen policies inklusive ihrer Rückwirkungen – nachzuzeichnen und zu untersuchen. Berücksichtigt werden dabei natürlich auch der österreichische EU-Beitritt und der Transitvertrag zwischen EU und der Schweiz.

Als theoretische Grundlage bietet sich nach Durchsicht der Arbeiten von Steinmo (1998), Hall (1986) und Pierson (2000) sowie des Papers von Pierson/ Skocpol (n.A.) der Ansatz des „*Historical Institutionalism*“ an, um die Zusammenhänge, Pfadabhängigkeiten dieses policy-Feldes nachvollziehen zu können. Betreffend Machasymmetrien greife ich auf die Arbeiten von Bachrach/Baratz (1963 und 1970), Lukes (1974) und Crenson (1971) zurück.

Die österreichische Entwicklung wird detailliert anhand der Parteiprogrammen von SPÖ und ÖVP, den Regierungserklärungen und den Budgets innerhalb des Untersuchungszeitraums 1970 bis 2000, weiterer Kapitel aus dem Sammelband von Hummer (1993), geschlossenen Abkommen im Bereich des Güterverkehrs und der Schiene sowie unter Einbeziehung der Arbeiten von Schwebisch (1984) und Salát (1996) nachgezeichnet. Informationen über die schweizerischen Positionen liefern die Arbeiten und Papers von Sager (1999 und 2001) und Hummer (1993) sowie die Internetseiten der SBB und des schweizerischen Bundesamtes für Verkehr¹. Die europäische Dimension der Entwicklungen im Transitverkehr wird durch die Werke von Stevens (2004), Hummer (1993) sowie die Weiß- und Grünbücher der Europäischen Kommission (1985, 2001, 2003) abgedeckt.

Die Gliederung der Arbeit gestaltet sich wie folgt:

In **Kapitel Zwei** erfolgt ein kurzer Einstieg und Überblick über die theoretischen Grundlagen - Konzept des „Historical Institutionalism“ sowie Machtasymmetrien und „Faces of power“-Ansatz. **Kapitel Drei** umfaßt die selbstgewählten Untersuchungshypothesen H1 bis H4 die im Rahmen dieser Arbeit überprüft werden sollen. In **Kapitel Vier** folgt ein kurzer historischer Überblick über Entwicklungen und policies der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft im Verkehrsbereich innerhalb des abgesteckten Untersuchungszeitraums 1970 bis 2000. In **Kapitel Fünf** steht dann Österreich im Mittelpunkt: Es werden sowohl die Parteiprogramme der beiden Regierungsparteien der zweiten Republik (SPÖ und ÖVP), die Regierungserklärungen der österreichischen Bundesregierungen sowie die Budgets in Hinblick auf Pfadabhängigkeiten und erkennbare Machtasymmetrien untersucht. Am Ende jedes Unterkapitels erfolgt dann ein kurzer Abgleich mit den Untersuchungshypothesen. Abschließend bietet **Kapitel Sechs** ein Resümee und die Zusammenfassung aller gewonnenen Einsichten zum Vergleich des kombinierten Verkehrs in Österreich und der Schweiz.

Nach diesem kurzen Abriß wird es nun aber Zeit für Kapitel....

¹ siehe <http://mct.sbb.ch> und <http://www.bav.admin.ch>

2. Theoretische Grundlagen

Ziel dieser Arbeit ist, sich mit dem Entwicklungs- und Evolutionsprozess der österreichischen Verkehrspolitik – insbesondere im Teilbereich „kombinierter Verkehr“ – aus politikwissenschaftlicher Perspektive auseinanderzusetzen. Sowohl rechtliche als auch wirtschaftliche Aspekte wurden bereits in einigen Forschungsarbeiten zu diesem Themenfeld untersucht, allein die politische Perspektive – mit all ihren Wirren und oft erst auf den zweiten und dritten Blick sichtbaren Zwängen - blieb bisher ausgespart. Dieses Feld soll daher im Rahmen dieser Diplomarbeit „beackert“ werden.

Als theoretisches Fundament meiner Arbeit nutze ich das Konzept des „*Historical Institutionalism*“ für die Skizzierung und Nachzeichnung des österreichischen verkehrspolitischen Entwicklungsweges im Vergleich zur Schweiz. Daher folgt im Anschluß eine kurze Zusammenfassung seiner theoretischen Grundlagen, um sowohl das Konzept des Forschungsansatzes und in Folge auch seine Anwendung auf das gewählte Forschungsthema darzulegen.

Wichtige Pfeiler meiner Arbeit bildeten dabei die Arbeiten von Paul Pierson (2000, 2003 und 2004) bzw. Pierson/Skocpol (n.A.) sowie von Steinmo (1992), Thelen (2000 und 2003) und Orren/ Skowronek (2004).

Für die politikwissenschaftliche Untersuchung von Machtasymmetrien nutze ich die Grundlagen von Bachrach/ Baratz (1963) mit ihrem „Faces of Power“-Konzept sowie dessen breiterer Ausführung und praktische Anwendung im Sammelband „Power and Poverty“ (1970). Aufgegriffen, ergänzt und weiterentwickelt wurden ihre Ideen in den Arbeiten von Lukes (1974) und Crenson (1971) die in diese Arbeit aber nicht einfließen.

Betreffend der Entwicklungen, Rahmenbedingungen sowie der grundsätzlichen politischen Zusammenhänge auf Europäischer Ebene bilden die Arbeiten von Stevens (2004), Scharpf (2003) sowie Wallace/ Wallace (2000) wichtige Stützen.

Daher gehen wir in medias res und beginnen mit...

2.1 Historical Institutionalism

„Zeit ist wichtig“ bzw. „Zeit ist eine Randbedingung“ von vielen, die das tagtägliche Geschehen beeinflusst. Am Eindrucksvollsten läßt sich dieses alltägliche Phänomen am Beispiel des Schmetterlingseffekts² aus der Chaosforschung nachzeichnen. Kurzgesagt bedeuten obige Aussagen, daß die weitere Entwicklung entlang der Zeitachse von einem willkürlich gewählten Startzeitpunkt extrem stark von den zu diesem Startzeitpunkt vorhandenen Randbedingungen abhängt. Im politikwissenschaftlichen Kontext möchte ich hierzu Douglass North zitieren:

„...I will be blunt: Without a deep understanding of time, you will be lousy political scientists, because time is the dimension in which ideas and institutions and beliefs evolve.“

(North 1999 zit. nach Pierson 2004, 1)

Auch Steinmo und Thelen unterstreichen die Bedeutung des Faktors Zeit bereits in der Einleitung Ihres Buches mit einem Zitat von John Ikenberry:

„At its broadest, historical institutionalism represents an attempt to illuminate how political struggles “are mediated by the institutional setting in which [they] take place.“ ... What is implicit but crucial in this and most other conceptions of historical institutionalism is that institutions constrain and refract politics but they are never the sole “cause“ of outcomes.“

(Steinmo 1992, 2f)

Es stellt sich somit nicht nur die Frage nach der einer Entwicklung bzw. einem Entwicklungsprozess zugrunde liegenden „Geschichte“, sondern darüber hinaus, wie ein zugrundeliegendes Entwicklungsmuster über mittel- und langfristige Beobachtungszeiträume erfolgreich sichtbar gemacht werden kann. Im Fokus des wissenschaftlichen Interesses steht somit die (möglichst) lückenlose Aufdeckung all jener Prozesse und Einflüsse, die konzeptionelle Veränderungen herbeiführen oder verhindern sowie ihre Aus- bzw. Rückwirkungen auf den Staat, die Institutionen, den politischen Apparat und die jeweilige policy-Formulierung als Ganzes³.

2 vgl. hierzu Gleick 1987, 20-23

3 vgl. hierzu auch Orren/ Skowronek 2004, 5-9

Paul Pierson und Theda Skocpol empfehlen für mit diesem Werkzeug arbeitende WissenschaftlerInnen folgende Herangehensweise:

„Historical institutionalists analyze organisational configurations where others look at particular settings in isolation; and they pay attention to critical junctures and long-term processes where others look only at slices of time or short-term manoeuvres. Researching important issues in this way, historical institutionalists make visible and understandable the overarching contexts and interacting processes that shape and reshape states, politics, and public policy making.“
(Pierson/Skocpol n.A., 1)

Bereits anhand dieser ausgewählten Statements wird deutlich, daß im „Historical Institutionalism“ –Konzept (kurz HI-Konzept) mehrere unterschiedliche, einander ergänzende Analysestrategien gebündelt werden.

Die Auswahl an Forschungsinstrumenten reicht dabei von explizit vergleichenden Forschungsansätzen über Rahmenmodelle mit Anspruch auf allgemeine Gültigkeit zu Forschungsarbeiten bei denen entweder die „rules of the game“ bereits vorab vereinbart oder für ganz spezielle Fragestellungen maßgeschneiderte Erklärungsmustern gesucht werden. Einendes Element aller Methoden ist die sorgfältige Auswahl ergänzend anzuwendender Strategien um eine klare Eingrenzung und Verortung des Forschungsgegenstands vorzunehmen und die Entwicklung schlüssiger Erklärungen voranzutreiben⁴. Das Forschungspaper von Pierson und Skocpol betont die Bedeutung der dem wissenschaftlichen Forschungsprozess zugrunde liegenden „core strategies“ in der „Historical Institutionalism“-Forschung (folgend nur mehr HI-Forschung) um möglichst vielen Sozialwissenschaftlern eine Anwendung „schmackhaft“ zu machen.

Ausgangspunkt vieler wissenschaftlicher Arbeiten ist die Postulierung frei gewählter Näherungen (sog. „elective affinities“), die während der Problembearbeitung zu einer kreativen und lösungsorientierten Kombination unterschiedlicher Forschungsansätze führt. Forscher werden so ständig aufs Neue – frei- oder unfreiwillig - zu wissenschaftlichen „boundary crossers“⁵.

4 vgl. Pierson/ Skocpol n.A., 2

5 ebd., 3

Zur Charakterisierung der HI-Forschungen lassen sich folgende drei Kernziele⁶ festhalten:

- Die HI-Forschung zielt auf die **Bearbeitung wichtiger historischer Fragestellungen** ab - Warum passiert etwas bzw. warum nicht? - die für die Gesellschaft und die wissenschaftliche Gemeinschaft von Bedeutung sind,
- Der **Faktor „Zeit“ ist wichtig** und (meist) entscheidend, um schlüssige Erklärungen für Entwicklungen und Ergebnisse und Entwicklungen zu finden und Prozesse verständlich nachvollziehen zu können
- **Durch die Analyse von Makro-Zusammenhängen lassen sich Hypothesen** ableiten und testen, um akkumulierte Auswirkungen nationaler Institutionen auf politische Prozesse belegen und nachvollziehen zu können. „Polity“ beeinflusst „Policy“ und umgekehrt!

Die Bündelung in einer wissenschaftlichen Untersuchungs- und Bearbeitungsmethode, gibt dem Anwender ein effizientes, universal einsetzbares Werkzeug zur Aufschlüsselung komplexer politikwissenschaftlicher Fragestellungen in die Hand. In seinem Buch *„Politics in Time“* führt Pierson das oben nur kurz angerissene Konzept noch weiter aus. Seine Überlegungen basieren dabei auf einem 4-Ebenensystem zur Klärung spezifischer Forschungsfragen.

Dieses kann ganz nach Bedarf eine, zwei oder alle vier Ebenen beinhalten:

- **„Path dependence/ Pfadabhängigkeit“** – der Untersuchungsfokus liegt auf selbstverstärkenden, positiven „Feed-back“-Prozessen. Diese können Startpunkt einer Vielzahl von Entwicklungswegen sein, wenn aber ein Weg erst einmal eingeschlagen ist, wird eine Umkehr aufgrund des selbstverstärkenden „feed-back“ so gut wie unmöglich (Pierson 2004, 10f)
- **„Issues of Timing & Sequence“** – Gefahr der „Vermischung“ mehrerer unterschiedlicher Effekte bzw. der „Voreingenommenheit bei Wirkung und Ursache“ (Unterschiede und Mechanismen die Entwicklungssequenzen mit Ergebnissen in eindeutige Verbindung bringen müssen klar unterschieden

⁶ vgl. Pierson/ Skocpol n.A., 3.

und nachvollziehbar dokumentiert werden; Vorsicht ist geboten, denn Entwicklungssequenzen können oft auf positiven „Feed-back“-Prozessen aufbauen (ebd., 11ff)

- **„Significance & Distinctiveness of slow moving processes“**– Manche Prozesse und Ergebnisse folgen einem extrem langsamen, inkrementellen Entwicklungsmuster. Sie brauchen eine gewisse Zeit um die notwendige „kritische Masse“ zu erreichen. Der sequentielle Wechsel zwischen alternativen Wahlmöglichkeiten determiniert das Ergebnis (ebd.,13)
- **„Issues of institutional origins & change“**– Der Entstehung von Institutionen und ihrer (institutionellen) Veränderung liegen nach Pierson mehrere mögliche Ursachen zugrunde. Je nach Problemstellung und Untersuchungsgegenstand können folgende „Erklärungskonzepte“ zur Anwendung kommen:
 - *actor-based functionalism*⁷
 - *learning and competition*⁸, oder
 - *institutional development rather than institutional choice*⁹

Pierson beantwortet die Frage *“Why history matters for social scientists?”* anhand der oben (gekürzt) angeführten Eckpunkte. Erst deren grundsätzliche Akzeptanz und die dadurch vorgenommene Claim-Absteckung liefert neue Erkenntnisse für die Beantwortung der Frage *„Why do social scientists need to focus on how processes unfold over significant stretches of time?“*. Seine Antwort lautet:

- *many social processes are path dependant*
- *sequencing can be a crucial determinant of important social outcomes*
- *many social causes and outcomes are slow moving*

7 „...typically rests on the claim that institutions take the form they do because powerful actors engaged in rational, strategic behavior are seeking to produce the outcomes observed.“ (Pierson 2004, 14)

8 „A second issue related to temporal gaps between actions and outcomes concern unintended consequences. ...Instead we should anticipate that there will often be sizeable gaps between the ex ante goals of powerful political actors and the actual functioning of prominent institutions. ...This suggests that a central issue for institutional theory is the role of adaptation, which may play out through two important social mechanisms – learning and competition – operating over time.“ (Pierson 2004, 15)

9 „We need to think not just about moments of institutional selection and moments of institutional change, but of processes of institutional development unfolding over significant periods of time. These processes profoundly shape the circumstances under which modifications to institutions are likely to occur, and the kinds of changes that are likely.“ (ebd.,15)

- *because explaining institutional outcomes is better framed as an issue of institutional development¹⁰ rather than one of institutional selection*

In den folgenden Subkapiteln wird ein zusammenfassender Überblick über das angeführte 4-Ebenensystem – path dependence, issues of timing an sequence, significance & distinctiveness of slow moving processes & issues of institutional origin & change – geboten...

2.1.1 Pfadabhängigkeit (Path dependence)

Nach Arthur¹¹ lassen sich positive „feed-back“- Prozesse wie folgt charakterisieren:

1. *Unvorhersagbarkeit (Unpredictability)* – Frühe Ereignisse haben großen Einfluss und aufgrund ihres zufälligen Auftretens gibt es eine Vielzahl von möglichen Ergebnissen, die nicht vorhergesagt werden können
2. *Inflexibilität (Inflexibility)* – Je weiter ein Entwicklungsprozess fortgeschritten ist, umso schwieriger wird ein „Pfadwechsel“. Ist ein Entwicklungsweg einmal eingeschlagen und wird dieser beschritten, so kann es zum „Lock-In“ also einer Fixierung auf eine einzige (mögliche) Lösungsstrategie kommen
3. *gegenseitige Fehlerverstärkung (Nonergodicity)* – Frühe Fehler innerhalb einer Entwicklungssequenz löschen sich nicht gegenseitig aus, sondern beeinflussen oder beschränken künftige Entscheidungen.
4. *Pfadineffizienz (Potential path inefficiency)* – Das endgültige Ergebnis eines Entwicklungsprozesses liefert geringere Resultate als ein alternativer Entwicklungsprozess

Zu beachten bleibt für obige Charakteristika aber auch der Einfluss einer sequentiellen Betrachtung von Ereignissen und ihre Wirkung auf mögliche

¹⁰ Development, can only be treated with incorporating an extended time frame, including time horizons, unintended consequences, learning and competitive selection processes and path dependence (Pierson 2004, 15f)

¹¹ vgl. Arthur 1997, 112

Ergebnisse. „*Earlier events matter much more than later ones, and hence different sequences may produce different outcomes. These are processes where history matters.*” (Pierson 2004, 18)

Der Begriff der Pfadabhängigkeit wird inzwischen bereits in einer Vielzahl sozialwissenschaftlicher Erklärungsmuster und –Prozesse angewandt, wobei jedoch immer einige wenige Schlüsselfaktoren (*timing und sequencing*, „*large consequences*“ *resulting out of „small“ initial conditions, influence of critical moments* (Pierson 2004, 18f)) unterschiedlich stark betont werden.

Zur weitverbreiteten Schlussfolgerung, dass „große“ (wichtige) Ergebnisse aus „großen“ (wichtigen) Ursachen resultieren und politische Ergebnisse aus allgemein bekannten Randbedingungen abgeleitet und nachvollzogen werden können – basierend auf der Annahme rationaler Akteure¹² – stehen oben angeführte Faktoren aber (teilweise) im Widerspruch.

Kern des „*path dependence*“-Ansatzes sind a priori vorausgesetzte „*positive feedback dynamics*“, die auf zwei Schlüsselementen basieren:

1. Einer eindeutig nachvollziehbaren „Explosion der Wechselkosten“ von einem Pfad zum anderen innerhalb eines abgesteckten Zeitfensters,
2. der Wichtigkeit von „Timing & Sequencing“, denn dies ermöglicht erst eine eindeutige Unterscheidung zwischen „*formative moments/ conjunctures*“ und „*periods that reinforce divergent paths*“

„*Issues of temporality*“¹³ sind Kern positiver Feedback-Prozesse, oder mit Pierson´s Worten: „*..., it is not just a question of what happens, but of when it happens.*“¹⁴

Trotzdem bleibt das Konzept der Pfadabhängigkeit manchmal auch relativ vage, denn es fehlen noch allgemein verbindliche Definitionen. Daher schwanken die

12 handeln und treffen Entscheidungen auf Basis (möglichst) vollständiger, umfassender Informationen

13 vgl. Pierson 2004, 19

14 ebd.

Herangehensweisen zwischen breit¹⁵ und eng fokussierten Ansätzen. Letztere werden von Margaret Levi so definiert:

„To capture the critical moments and actions of the particular case also requires an understanding of the constraints that derive from the past actions. The sequence in which events occur is causally important, and events in the distant past can initiate particular chains of causation that have effects in the present. Path dependence does not simply mean that “history matters”. This is both true and trivial. Path dependence has to mean, if it is to mean anything, that once a country or region has started down a track, the cost of reversal are very high. There will be other choice points, but the entrenchments of certain institutional arrangements obstruct an easy reversal of the initial choice. Perhaps the better metaphor is a tree, rather than a path. From the same trunk, there are many different branches and smaller branches. Although it is possible to turn around or to clamber from one to the other – and essential if the chosen branch dies – the branch on which a climber begins is the one she tends to follow.”
(Levi 1997, 28)

Einen (möglichen) dritten Ansatz – der nur aus Gründen der Vollständigkeit angeführt wird - präsentiert Mahoney¹⁶. Er schlägt vor, *„...to utilize a broader conception of path dependence and then disaggregate it, exploring how distinct*

15 Am Beispiel des „Eventful temporality“-Konzepts von Sewell: „Eventful temporality recognizes the power of events in history. Social life may be conceptualized as being composed of countless happenings or encounters in which persons and groups of persons engage in social action. ... Events may be defined as that relatively rare subclass of happenings that significantly transform structures. An eventful conception of temporality, therefore, is one that takes into account the transformation of structures by events. The eventful conception can be clarified by its contrasts with the experimental and teleological conceptions. The experimental conception rests on two fundamental assumptions: a uniformity of causal laws across time and a causal independence of every sequence of occurrences from previous and subsequent occurrences. The eventful conception of temporality denies both of these assumptions. Rather than assuming causal independence through time, it assumes that events are normally „path dependent“, that is, that what has happened at an earlier point in time will affect the possible outcomes of a sequence of events occurring at a later point in time. However, path dependence does not necessarily imply that causal structures change over time. In fact, the notion of path dependence was initially formalized by economists, who argued, for example, that different but equally rational choices among alternative technologies at one point in time would imply a divergence in choices at later times even under the standard economists’ causal assumption that all actors at all points in time pursue their advantage rationally (Arthur 1988). A fully eventful conception of temporality must also deny the assumption that causal structures are uniform through time. Events must be assumed to be capable of changing not only the balance of causal forces operating but the very logic by which consequences follow from occurrences or circumstances. ...In this case and, I would argue, in general events bring about historical changes in part by transforming the very cultural categories that shape and constrain human action. Because the causalities that operate in social relations depend at least in part on the contents and relations of cultural categories, events have the power to transform social causality. An eventful concept of temporality, then, assumes as causal dependence of later occurrences on prior occurrences and assumes that social causality is temporally heterogeneous, not temporally uniform. ...The eventful conception of temporality, then, assumes that social relations are characterized by path dependency, temporally heterogeneous causalities, and global contingency.” (Sewell zit. nach McDonald 1996, 262f).

16 vgl. Mahoney 2000

types of path dependence are generated in different ways, with different consequences” (Pierson 2004, 21).

Im Rahmen dieser Arbeit wird für den Begriff „*path dependence*“ die schmale Fokussierung nach Levi und Pierson¹⁷ (inklusive „positive feedback“) verwendet. Denn die Inkludierung von „positive feedback“-Prozessen und die funktionale Präzisierung des Begriffes „*path dependence*“ bietet folgende Vorteile:

1. Positive Feedback-Prozesse („*outcomes in the early stages of a sequence feed on themselves, and once-possible outcomes become increasingly unreachable over time*“) sind ausgesprochen charakteristisch für eine Vielzahl sozialer Interaktionsmuster.
2. Forscher aus den Sozialwissenschaften entwickeln und testen neue Theorien, die die Untersuchung von Ursachen und Konsequenzen bei positiven Feedback-Prozessen vielversprechend erscheinen lässt
3. Der Fokus auf selbstverstärkende, pfadabhängige Dynamiken ist ein essentieller Baustein einer Vielzahl zeitabhängiger Prozesse.

Arthur beschäftigt sich in seiner (aus dem ökonomischen Blickwinkel verfassten) Analyse primär mit Ursachen und Startbedingungen positiver feedback-Prozesse. Er identifiziert vier (typische) Ursprünge von Selbstverstärkungsmechanismen („*self-reinforcement mechanisms*“), die die positive Entwicklung einer Technologie¹⁸ (gegen Mitbewerbern) unterstützen:

1. Hohe Start- bzw. fixe Kosten (Large set-up or fixed costs)
2. Lerneffekte (Learning effects)
3. Koordinierungseffekte (Coordination effects)
4. Anpassungsfähige Erwartungen (Adaptive expectations)

17 „Although some prefer different definitions, I choose to employ the term „*path dependence*“ in this relatively restricted sense, referring to social processes that exhibit positive feedback and thus generate branching patterns of historical development.” (Pierson 2004, 21)

18 Als Standardbeispiel bietet sich hier der „Wettkampf“ zwischen den Videosystemen VHS (Fa. JVC) und Betamax (Fa. Sony) an. Hier hat der technologisch unterlegene (JVC) Anbieter gegen den Sieger gewonnen. „The early history of market shares – in part the consequence of small events and chance circumstances – can determine which solution prevails. The market-share dynamics are nonergodic.” (Arthur 1997, 112f)

Ökonomen sind sich schon länger bewusst, daß „increasing-return“-Prozesse mehr als einen möglichen Gleichgewichtszustand und ineffiziente Endergebnisse bewirken können. Weiters lassen sich aber noch Analogien¹⁹ mit physikalischen und biologischen Systemen festhalten:

- Märkte beginnen mit gleichen, symmetrischen Startbedingungen und Enden asymmetrisch – es kommt zum „symmetry breaking“
- Es entwickelt sich ein Marktanteilmuster basierend auf Anfangsfluktuationen im Startprozess des Marktes
- Zwei oder mehr Technologien kämpfen um eine Marktnische, und der/ die Sieger schneiden Mitbewerber vom Marktzugang ab („competitive exclusion“)
- Ist ein Produkt allen Konkurrenten überlegen, somit anziehender für Käufer, ist es am Markt durch diese „selectional advantage“ im Vorteil

Auch in der politischen Auseinandersetzung können ähnliche Verhaltensweisen beobachtet werden. Bei politischen Entscheidungsprozessen sind ausgehend von einem Startpunkt viele unterschiedliche Entwicklungspfade möglich. Trotzdem darf bei aller ökonomischen Rationalität niemals vergessen werden: *„Politics differs from economics in many ways.“* (Pierson 2004, 30)

North verknüpft die von Arthur identifizierten Ursachen von Selbstverstärkungsprozessen mit den Vorgängen, Entwicklungen und Prozessen innerhalb staatlicher Institutionen. Für ihn existieren 2 primäre Charakteristika, um institutionelle Veränderung zu erzielen:

- „Increasing returns“/ Positive Feedback – Prozesse
- Imperfekte Märkte (Änderungen mittels signifikanter Transaktionskosten)

Bevor wir die angeführten beiden Charakteristika kurz näher betrachten, lohnt sich aber noch der gedankliche Schritt zurück, um eine Situation in der diese Randbedingungen nicht vorhanden sind durchzudenken:

¹⁹ vgl. hierzu Arthur 1997, 113

„In a world in which there are no increasing returns to institutions and markets are competitive, institutions do not matter. If..., the actors initially have incorrect models and act upon them, they either will be eliminated or efficient information feedback will induce them to modify their models. But, with increasing returns, institutions matter.”

(North 1990, 95)

In Folge spricht North von einem *“...interdependent web of an institutional matrix“* welches *„massive increasing returns“* produziert und sich somit selbst repliziert (ebd.). Reale Prozesse innerhalb eines politischen Systems bzw. in politischen Institutionen laufen aufgrund nicht-idealer Randbedingungen daher wie folgt ab:

„With increasing returns, institutions matter and shape the long-run path of economies, but as long as the consequent markets are competitive or even roughly approximate the zero-transaction-cost model, the long-run path is an efficient one as that term has been used here. Given reasonably noncontroversial assumptions about preferences, neither divergent paths nor persistently poor performance would prevail. But if the markets are incomplete, the information feedback is fragmentary at best, and transaction costs are significant, then the subjective models of actors modified both by very imperfect feedback and by ideology will shape the path. Then, not only can both divergent paths and persistently poor performance prevail, the historically derived perceptions of the actors shape the choices that they make. In a dynamic world characterized by institutional increasing returns, the imperfect and fumbling efforts of the actors reflect the difficulties of deciphering a complex environment with the available mental constructs – ideas, theories, and ideologies.“

(ebd., 95f)

Mittels des Ansatzes der Pfadabhängigkeit können die jeweiligen Randbedingungen und Entscheidungsprozesse im Zeitverlauf miteinander kombiniert und wissenschaftlich nachvollziehbar verbunden werden. Zu beachten bleibt aber:

„It is not a story of inevitability in which the past neatly predicts the future. ... Once a development path is set on a particular course, the network externalities, the learning process of organizations, and the historically derived subjective modelling of the issues reinforce the course.“

(ebd., 99)

Zwei Einflüsse können laut North für den Entwicklungsprozess politischer Antworten (policy formulation) auf gesellschaftliche Herausforderungen besonders problematisch sein:

1. **Interessenkonflikte** - „(T)he increasing returns characteristic of an initial set of institutions that provide disincentives to productive activity will create organizations and interest groups with a stake in the existing constraints. They will shape the polity in their interests.“ (North 1990, 99)
2. **Effizienzmängel** – „In effect, short-run efforts at profit maximizing may result in the pursuit of persistently inefficient activities (...), and, even if they pursue productive activities, may have unexpected consequences.“ (ebd., 100)

Erfolgreiche Lösungsstrategien werden dadurch zwar nicht zwingend verändert, trotzdem haben beide Faktoren begrenzten Einfluss auf Entwicklungen zu spezifischen Zeitpunkten. Vollständige Richtungswechsel sind somit nur in Ausnahmefällen realistisch. Schließen möchte ich mit den Worten North's:

„Path dependence means that history matters. We cannot understand today's choices (...) without tracing the incremental evolution of institutions. But we are just beginning the serious task of exploring the implications of path dependence.“ (ebd.)

2.1.2 Zeitpunkt und Abfolge (Timing and Sequencing)

„Arguments in the social sciences sometimes take the following form: "the temporal ordering of events or processes has a significant impact on outcomes.“ (Pierson 2004, 54)

Obiges Zitat stellt klar, daß in der Sozialwissenschaft die Signifikanz von temporalen Ordnungen – also der Frage wann bzw. zu welchem Zeitpunkt und in welcher Abfolge finden Vorgänge und Prozesse statt – von Bedeutung ist. Oftmals beginnen Prozesse zum gleichen Zeitpunkt und trotzdem nimmt ihre Entwicklung unterschiedliche Richtungen oder führt sogar zu vollkommen divergenten Endresultaten. Aus diesen Beobachtungen läßt sich „...the significance of

interaction effects, and the dependence of those interaction effects upon the synchronized timing of the events or processes at hand" folgern, und weiter:

"To say that timing matters implies the timing of something relative to something else. „Time“ serves as the dimension that links together quite separate social processes in highly consequential ways. "
(Pierson 2004, 55)

Soziologische Untersuchungsmethoden bieten die Möglichkeit stets mehrere Entwicklungsstränge zu berücksichtigen. Denn am Beginn und während einer wissenschaftlichen Untersuchung kann logischerweise nicht von vornherein davon ausgegangen werden, daß nur ein einziger, allumfassender und von Externalitäten unbeeinflusster Entwicklungsprozess untersucht wird. Daher ist – unter Berücksichtigung aller möglichen Eventualitäten - von einer Überlappung und gegenseitigen Beeinflussung mehrerer gleichzeitig verlaufender Prozesse auszugehen, die miteinander verwoben und/ oder stellenweise miteinander verknüpft sind (vgl. Pierson 2004, 55f).

Karren Orren und Stephen Skowronek beschäftigen sich in ihrer Forschungsarbeit im speziellen mit temporalen Entwicklungsprozessen (vgl. Pierson 2004, 56 bzw. Orren/ Skowronek 2004). Kern ihrer Überlegungen ist die Annahme, *„...that different social realms interact with one another, that the different historical roots of these realms and differences in the timing of their development can profoundly shape the character of these interactions, and that these interactions are marked by tensions, dissonances, and thus an inherent dynamism.“* (Pierson 2004, 56)

Daher argumentieren sie in Ihrem Buch *„The Search for American Political Development“* (2004) für die Vorteile einer *„neo-institutionalistischen“* Betrachtungsweise²⁰ von nationalstaatlichen Institutionen:

„The claim of the „new institutionalists“ is that institutions do not merely express or reflect or deflect elements in their political surroundings. Institutions participate actively in politics: they shape interests and motives, configure social and economic relationships, promote as well as inhibit political change. ... The more proactive role attributed to institutions in processes of political change is of obvious interest, but an institutional turn has a strong instrumental appeal as well. Having discarded a number of assumptions that guided thinking about

20 Orren/ Skowronek verweisen hier auf die Arbeiten von Pierson, Skocpol, Hall und Steinmo

political development in the past – teleology, organic growth, linearity, progress – APD (American Political Development, T.L.) scholars stand in needs of a reliable standard by which they can reconceptualise politics over time and track its movement. Institutions promise to fill that bill. ...

Scholars..., often call themselves “historical institutionalists”: they look at institutional arrangements over time to identify order and change in politics and they search for patterns in successive combinations of old and new elements. “
(Orren/ Skowronek 2004, 78f)

HI-Forscher versuchen Ihren Blick umfassend auf Entwicklungsprozesse und (mögliche) externe Einflußfaktoren zu richten. Ziel ist die zeitliche Abfolge und mögliche Zusammenhänge mit externen „Schocks“ und zurückliegenden Entscheidungen nachvollziehen und wissenschaftlich belegt nachzeichnen zu können (ebd., 80). Für ein stimmiges „größeres Bild“ müssen jedoch auch handelnde Akteure (beispielsweise durch qualitative Interviews) soweit es sinnvoll erscheint und möglich ist in die wissenschaftliche Untersuchung mit eingebunden werden –denn:

„Though historical institutionalists tend to analyze institutions at the “macro“ rather than the “micro“ level, institutions are not independent of the people who operate them and act within their bounds. Institutions are subject to innovation, redirection, disruption, and to all manner of personal motives of individuals. “
(ebd., 82)

Die oben angeführte Fixierung auf Prozess-/ Einflußfaktoren wirft aber auch Probleme auf:

„If junctures are simply exogenous shocks that disrupt established patterns and place politics on a new path, then the notion of path dependence loses much of its interest, reduced to the idea that politics follows a particular course until something happens that changes the course. The stronger argument for political development is that responses to exogenous shocks are themselves informed by structures, identities, cleavages, programs, agendas present in the prior period, that what happens at critical junctures is also to some degree “path dependent“. But if this is the case, the problem becomes how to distinguish between paths and junctures, between the kind of change that counts as reinforcing and the kind that counts as redirecting.“
(Orren/ Skowronek 2004, 103)

Zum leichteren Verständnis daher ein einfaches Beispiel:

“A man takes the same walk every day. On one occasion, a heavy tile becomes dislodged from a building along his route. Depending on the particular timing of these two streams of activity (strolling man, falling tile), the observed outcome will be radically different. If the two streams produce a “conjuncture” the result is calamitous.”

(Aron 1961 zit. nach Pierson 2004, 57)

Trotzdem lassen sich Randbedingungen und Überschneidungsergebnis nicht von vornherein so einfach in zwei unterschiedliche, miteinander verbundene Teilstrangsequenzen einteilen, denn es könnten auch zufällige Überschneidungen – sogenannte *Cournot-Effekte*²¹ – aufgetreten sein und auf den untersuchten Prozess eingewirkt haben wodurch die Verbindung der beiden Teilstränge zufällig hervorgerufen wurde. Dies können erst Hintergrundrecherchen klären:

„Retrospective analysis can start from the conjuncture which brings the causal sequences together. With the falling tile, the conjuncture is trivially simple. But in any case, if the causal chains are subject to lawful regularities, the outcome is still only predictable after the event, on the basis of background knowledge.“
(Knapp 1983 zit. nach Pierson 2004, 57)

Für die wissenschaftliche Untersuchung und die historische Verortung von (Schlüssel)Geschehnissen und ihrer Auswirkungen, ist somit die möglichst umfassende Recherche sowie die Einbeziehung und Untersuchung der wahrscheinlichsten Einflußfaktoren unumgänglich, denn:

„Even limited generalizations about conjunctures are unlikely to be possible unless the analyst can demonstrate why particular developments in one realm are systematically linked to those in another“
(Pierson 2004, 58).

Im realen politischen Prozess werden Entwicklungen nach einigen Schritten teilweise unumkehrbar. Aufgrund bestehender verbindlicher institutioneller Regeln, scheiden anfangs noch mögliche alternative Entwicklungspfade nach ihrer Aussortierung (während mehrerer Auswahlrunden) als Alternativoptionen am Ende des Entscheidungsprozesses aus. Pierson beschreibt dies so:

„Absent this characteristic of irreversibility there would be cycling, rather than a stable outcome. Sequence matters because there are irreversibilities.

...

Sequencing matters not only for collective choices within legislatures, or for moves among strategic actors, but potentially for any social or political process where

21 Pierson charakterisiert Cournot-Effekte als „the accidental intersection of unrelated chains of causation“ (Pierson 2004, 57). Am Beispiel des fallenden Ziegelsteins bedeutet das, dass der Spaziergänger (erster kausaler Strang) von dem lockeren Ziegelstein (zweiter Strang) getroffen wird. Die Überschneidung (convergence) ist nicht kausal vorbestimmt, da nichts den Ziegel zum Fallen zwingt während der Spaziergänger die besagte Stelle passiert.

self-reinforcement means that forsaken alternatives become increasingly unreachable with the passage of time."
(Pierson 2004, 64)

Der Sequenzierung von Ereignissen wird in der wissenschaftlichen Untersuchung unterschiedliche Aufmerksamkeit entgegengebracht. Demnach lassen sich positive feedback-Prozesse nach Pierson²² auch anhand ihrer sequenziellen Betrachtungsweise unterscheiden:

1. Exploring a self-reinforcing process without placing much weight on temporal ordering
2. temporal sequence of distinct processes determines outcomes (earliest event/process triggers positive feedback)
3. analysis of self-reinforcing processes within a broader analysis focused largely on downstream effects

Im ersten Fall wird sich die Untersuchung auf einen einzelnen Entwicklungsstrang konzentrieren, um die temporale Verfestigung eines einzelnen besonders hervorzuhebenden Beziehungsmusters klar nachzuzeichnen. Im zweiten Fall wird vorausgesetzt, dass pfadabhängige Prozesse durch „critical junctures“ und „long-enduring trajectories“ gekennzeichnet sind. Die Ergebnisse der Entwicklungsprozesse sind dabei vom (relativen) Timing der verknüpften Entwicklungsstränge (zueinander) abhängig: „...because positive feedback from one may decisively affect the consequences of the other when it occurs later. A variable's impact cannot be predicted without an appreciation for when it appears within a sequence unfolding over time.“ (Pierson 2004, 67) Im dritten Fall wird davon ausgegangen, daß „...some process or event occurring later has less impact (on the result, T.L.) than it otherwise might have.“ (ebd.) Weiters werden bei der Untersuchung „first mover“-Vorteile²³ inkludiert und zugrunde gelegt, wie sie von spieltheoretischen Ansätzen bekannt sind.

22 Pierson 2004, 64f

23 „Whatever comes first has the greatest impact on patterns of institutionalization. Later initiatives – for mobilization, state building, and so forth – are constrained to operate within the contours established at this critical juncture.“ (Pierson 2004, 67)

James Mahoney spricht in diesem Kontext von *“event sequencing”*²⁴, das im Bereich der vergleichenden historischen Betrachtung von Ereignissen am besten funktioniert, *“...when the events set into motion have fairly obvious linkages to one another”*²⁵ (Pierson 2004, 68). In einem weiteren Buchbeitrag (vgl. Mahoney 2003, 365) integriert sich dieses *„event sequencing“*²⁶ in die Technik des *„causal narrative“*²⁷. Hier versucht der Wissenschaftler die Gültigkeit unterschiedlicher *„cross-case associations“* durch aufteilen der Variablen in zusammengehörige Sequenzen und die Herausarbeitung von Gemeinsamkeiten durch den anschließenden Vergleich dieser Sequenzen. Ziel ist ein stichhaltiges *„cross-case argument“* – ein Kriterium um Gemeinsamkeiten oder Unterschiede belegen zu können – auf einer allgemeineren Betrachtungsebene.

„Event-structure analysis provides a formal apparatus for unpacking events and reconstituting their constituent parts as a causal interpretation of historical processes. This procedure can underpin causal narrative by identifying the causally linked processes that constitute highly aggregated variables in cross-case analysis.“

(Mahoney 1999, 1165f)

Pierson schlägt deshalb eine Trennung (durch klare Klassifizierungskriterien) von Ereignisketten (event chains) und Sequenzen (event sequences) vor.

Erstere besitzen demnach *„tightly linked causal connections unfolding over time“* und der jeweilige Prozess benötigt Zeit und einen längeren Betrachtungshorizont. Letztere besitzen die bereits behandelten *„positive feed-back“-*Prozesse und wo *“...different temporal orderings of the same events or processes will produce different outcomes“* (Pierson 2004, 68f). Somit steht nach diesem Kapitel außer Streit, *“...that when things happen effects how they happen“* (ebd., 77).

24 *“...an event or outcome at a particular juncture „may trigger a chain of causally-linked events that, once itself in motion, occurs independently of the institutions that initially trigger it. This sequence of events, while ultimately linked to a critical juncture period, may culminate in an outcome that is far removed from the original critical juncture.“* (Pierson 2004, 68)

25 D.h.: A bedingt B, B erfordert C, usw.

26 Die Grundidee besteht darin, *“...that an event or outcome at a particular juncture „may trigger a chain of causally-linked events that, once itself in motion, occurs independently of the institutions that initially trigger it. This sequence of events, while ultimately linked to a critical juncture period, may culminate in an outcome that is far removed from the original critical juncture“* (Pierson 2004, 68)

27 vgl. hierzu Sewell 1996, Mahoney 1999

2.1.3 Signifikanz und Unterscheidbarkeit (Significance & Distinctiveness of slow moving processes)

Im Bereich Signifikanz und Unterscheidbarkeit erweisen sich die oftmals in ökonomischen und politikwissenschaftlichen Untersuchungen stark eingeschränkten Zeithorizonte als größtes Hindernis bei der Bearbeitung der Problemstellungen. Pierson charakterisiert dies so:

“Both in what we seek to explain and in our search for explanations, we focus on the immediate – we look for causes and outcomes that are both temporally contiguous and rapidly unfolding. In the process we miss a lot (Goldstone 1998; Kitschelt 2003). There are important things that we do not see at all, and what we do see we often misunderstand.”
(Pierson 2004, 79)

Bei der näheren Untersuchung einer (hier: politischen) Entwicklung bzw. eines Entwicklungsprozesses darf nicht außer Acht gelassen werden, daß *“...causal accounts have diverse temporal structures, and these different structures focus the analyst’s attention on different phenomena”* (Pierson 2004, 81). Natürlich wäre es für die wissenschaftliche Untersuchung einfacher, wenn Ursachen- und Ergebnishorizont auf möglichst kurzen Untersuchungszeiträumen aufbauen würden. Realistisch ist aber bestenfalls von einem kurzen Ursachen- und langen Ergebnishorizonten auszugehen. Allgemeinverständliche Aussagen wie *“Politik ist das Bohren von dicken Brettern”* sind zwar wissenschaftlich nicht haltbar, treffen aber im Kern die Überlegungen gut. Um Prozesse die sich über längere Zeiträume erstrecken auch entsprechend charakterisieren zu können, gliedert Pierson sie wie folgt:

- ***“slow moving causal processes”*** – Soziale (Entwicklungs) Prozesse verlaufen oftmals mit unterschiedlicher Geschwindigkeit, abhängig vom jeweiligen gesellschaftlichen Kontext bzw. den jeweiligen sozialen Randbedingungen. Sie können dabei in folgenden Variationen auftreten: inkrementell bzw. anhäufend (cumulative)²⁸, mit Schwelleneffekten

²⁸ Inkrementelle Veränderung ist der häufigste Typus von sozialen Entwicklungsprozessen. „Here, change in a variable is continuous but extremely gradual. Aspects of technological change provide good examples“ (vgl. Pierson 2004, 82f).

(threshold effects)²⁹ oder mit der Notwendigkeit von Zwischensequenzen (causal chains)³⁰

- **“slow moving outcomes”** – sind Fälle in denen Ergebnis und (Entwicklungs) Prozess erst innerhalb langer Zeithorizonte sichtbar werden. Für Pierson sind dies *“...processes where meaningful change in the dependent variable occurs only over the long run.”* Als einsichtiges Beispiel bietet sich beispielsweise der Prozess der Bevölkerungsentwicklung an.

Sobald man aber beginnt den Kopf über den temporalen Tellerrand zu strecken, stößt man auf zwei weitere wichtige Aspekte sozialer Prozesse, die bei der reinen Konzentration auf Kurzzeiteffekte übersehen werden könnten - *“namely, those in which there is a considerable separation in time between the onset of a cause and the emergence of the main effect.”* (Pierson 2004,93)

Temporale Separation (temporal separation) tritt besonders bei folgenden Herleitungsmodellen auf:

- **“strukturelle” Erklärungen** (structural explanations)³¹
- **Erklärungen basierend auf Pfadabhängigkeiten** (path-dependent explanations)³²

Trotz der wertvollen Erkenntnisse die durch Langzeitbetrachtungen von (Entwicklungs-)Prozessen gewonnen werden können, muß die Kritik von Jon Elster erwähnt werden, da *“...causal analysis should always strive to identify “local” causes – the more micro, the better (Elster 1983; Hedstrom and Swedberg 1998)”* (Pierson 2004, 99). Nach Ansicht von Elster sind die den Handlungen

29 Prozesse mit Schwelleneffekten sind in der wissenschaftlichen Untersuchung schwieriger zu meistern. „In many cases incremental or cumulative forces may not generate incremental changes in outcomes of interest. Instead, these processes have a modest or negligible impact until they reach some critical level, which triggers major changes.“ (ebd. 83-7) Klassische (unpolitische) Beispiele sind Erdbeben oder Lawinen.

30 Kausale Ketten entstehen durch die Notwendigkeit von „Zwischenschritten“ um von Ausgangssituation X zu Ergebnis Y zu gelangen. „We often think of causal processes involving a straightforward connection where x directly yields y. Yet in many cases... the story runs more like the following: „x initiates the sequence a, b, c which yields y“ (Mahoney 2000) “(ebd. 87-90).

31 „Key causal claims are based on the existence of certain broad structures or relationships among structures.“ (vgl. Pierson 2004, 93-5)

32 „...a frequent claim in social analysis is that outcomes at a critical juncture induce path-dependent processes. Over time these processes lead to strikingly divergent outcomes, even from initially similar

zugrunde liegenden Mechanismen nur durch möglichst "punktgenaue"

Annäherung an Ursache und Ergebnis im Ereignisstrang möglich:

"The role of mechanisms is twofold. First, they enable us to go from the larger to the smaller: from molecules to atoms, from societies to individuals. Second, and more fundamentally, they reduce the time lag between explanans and explanandum. A mechanism provides a continuous and contiguous chain of causal or intentional links"

(Elster 1983, p.24 zit. nach Pierson 2004, 99).

Deshalb bietet die vergleichende historische Analyse eindeutige Vorteile bei der Nachverfolgung und Nachzeichnung von Prozessen, die sich über lange Zeiträume entwickeln. Die erfolgreiche Verknüpfung mit Schwelleneffekten und die Verbindung mit Zwischensequenzen sowie die Inklusion von *"slow moving outcomes"* reduziert das Auftreten "rivalisierender Erklärungen" und ermöglicht umfassendere und stringenter Herleitungstheorien.

2.1.4 Institutionelle Problemfälle (Problems of institutional origin & change)

Institutionen sind eine Säule moderner Politikforschung und politischer Theorieentwicklung. In der wissenschaftlichen Auseinandersetzung wird oftmals die Bedeutung institutioneller Arrangements für politische oder soziale Entwicklungen betont, die Bedeutung von Institutionen als wichtiger Erklärungsfaktor für Entwicklungen hält sich noch in Grenzen – oder mit Pierson's Worten:

„By contrast, we have made far less progress in treating institutions as themselves important objects of explanation. The origins of institutions, as well as the sources of institutional change, remain opaque."

(Pierson 2004, 103)

Das Feld der "Ursprungsforschung von Institutionen" ist bisher erst in Umrissen abgesteckt, denn der Frage „Woher kommen Institutionen eigentlich?“ wurde lange keine Aufmerksamkeit geschenkt. Pierson beschränkt seine Zusammenfassung auf *„...a consideration of formal political institutions – what Carey (2000) has termed „parchment institutions“– which can be defined as the*

conditions. ... An event or a process may be crucially linked to later outcomes, even if it occurs only once and has ceased to operate long before that final outcome occurs (Lieberson 1985)“ (ebd., 95)

codified rules of political contestation. The central questions are (1) What determines the choice of particular formal institutions? and (2) What determines how institutions, once created, change over time? "(ebd. 104)

Interessant ist, daß beide Fragen in der wissenschaftlichen Untersuchung meist getrennt voneinander betrachtet werden. Rationale Erklärungsansätze institutioneller Arrangements konzentrieren sich primär auf die erste Frage. Die Gründe warum eine bestimmte Institution mit der Ausführung/ Betreuung befaßt wurde, werden ausgehend vom vorherrschenden Arrangement zurückverfolgt und aufgearbeitet. Bei dieser Vorgehensweise besteht aber zweifellos die Gefahr, dass herausgearbeitete Argumente bestenfalls unvollständig und schlimmstenfalls irreführend sind. Durch die Verengung eines „*moving picture*“ auf einen kleinen temporalen „*snapshot*“, steigt die Gefahr wichtige Einflüsse auf die institutionelle Entwicklung außer Acht zu lassen bzw. diese schlicht und einfach durch den begrenzten Zeithorizont zu verpassen. Pierson argumentiert daher für eine Verschiebung vom Ansatz des „*institutional choice*“ zu „*institutional development*“. Diese Verlagerung könnte zu einer Inklusion bisher teilweise vernachlässigter Einflussfaktoren³³ führen (vgl. Pierson 2004, 104f).

Wichtiger Ansatz politikwissenschaftlicher Betrachtungen und Theorienbildung bei der Charakterisierung politischer Institutionen ist der „*actor-centered functionalism*“. Allerdings stehen vieler der zugrundeliegenden Annahmen nicht außer Streit. Ein kleiner Auszug aus den Kritikpunkten³⁴:

„Actors may be instrumental and farsighted but have such multiple and diverse goals that institutional functioning cannot be easily derived from the preferences of designers. ...they (actors, T.L.) may in fact have a single, instrumental goal and be farsighted, but major institutional effects may be unintended. Finally actors may make rational design choices, but change in broader social environments and/or in the character of these actors themselves may markedly worsen the fit between actors and institutional arrangements after they are chosen.“
(ebd., 108)

33 Zum Beispiel Einflüsse/ Entwicklungszwänge die aus dem Institutionsdesign resultieren, institutionelle Konsequenzen durch fortgesetzte, schnelle und unvorhersagbare gesellschaftliche Veränderungen, institutionelle Veränderungen durch „dazulernen“ oder Wettbewerbsdruck. (vgl. Pierson 2004, 124ff)

34 Für ergänzende Informationen zu den Begrenzungen des „actor-centered functionalism“ die im u.a. Zitat erwähnt werden siehe Pierson 2004, 109ff

Somit lässt sich festhalten, dass institutionelle Einflüsse und Effekte in der wissenschaftlichen policy-Forschung in betrachtet gezogen werden müssen:

„Once in place, institutions have many consequences, particularly over the long run, which reshape political environments. Institutions take on a life of their own and become genuinely independent causal forces in shaping further institutional development.“

(ebd., 131)

2.1.5 Institutionelle Weiterentwicklung (Institutional Development)

Grundsätzlich stehen dem Betrachter bei der Beobachtung von Veränderungen in Institutionen bzw. institutionellen Apparaten zwei Blickwinkel zur Charakterisierung offen:

1. die Auffassung als institutionellen Veränderung, und
2. die Auffassung als institutionelle Weiterentwicklung.

Pierson bevorzugt die Zweite *„...because the former term encourages us to remain attentive to the ways in which previous institutional outcomes can channel and constrain later efforts at institutional innovation. By now the central themes will be familiar: early steps in a process may fundamentally restrict the range of options available at later ones;“* (Pierson 2004, 133f).

Im gleichnamigen Kapitel bietet der Autor einen Blick auf alternative Ansätze zur Beschreibung institutioneller Veränderungen im Bereich der Sozialwissenschaften. Hier ein kurzer Überblick:

- **kritische Gabelungen(critical junctures)** – *„There are brief moments in which opportunities for major institutional reforms appear, followed by long stretches of institutional stability. Junctures are “critical“ because they place institutional arrangements on paths or trajectories, which are then very difficult to alter. ... Institutions are often seen as stable until the next critical juncture arrives ...“* (ebd., 134f)
- **Einfluß von Kleingruppen (role of marginal groups)** – *“...previous “losers“ are often a catalyst for institutional change...“* (ebd., 135)

- **Überschneidungseffekte (Significance of overlapping processes) –**
„...it is important to examine interaction effects among multiple institutional realms.” (ebd., 136)
- **Institutionelle Unternehmer (Institutional Entrepreneurs) –**
„Mobilization for institutional reform typically creates very difficult collective actions problems. ..., institutional reforms are often “common carriers“ for multiple interests (Schickler 2001), then entrepreneurial action may be necessary to craft these solutions and persuade the disparate parties to work together in pursuit of them. ... Because entrepreneurial action requires the construction of coalitions and innovative framing of issues, actors who straddle significant social networks are especially well situated to engage in “skilled social action”.” (ebd., 136f)

Um Prozesse institutioneller Veränderung auch wissenschaftlich zu erfassen, identifizieren und einteilen zu können, bieten sich drei Charaktersierungstypen (vgl. Thelen 2003, 225f) an: Schichtung (layering)³⁵, funktionelle Veränderungen (functional conversions)³⁶ und Auflösung (diffusion)³⁷. Trotz dieser methodischen Ansätze, müssen folgende Einschränkungen stets mitgedacht werden:

1. *„paucity of claims about when we should expect institutional change to occur” (Pierson 2004, 139)*
2. *“paucity of propositions: the selection biases that emerge from the typical method of inquiry employed” (ebd., 140f)*
3. *“tendency to focus on immediate sources of institutional change – the catalysts”³⁸ (ebd. 141)*

35 “layering“ involves the partial renegotiation of some elements of a given set of institutions while leaving others in place. “ ... “Layering” may also involve the creation of “parallel” or potentially “subversive” institutional tracks.” (Pierson 2004, 137)

36 „institutional conversion” refers to situations where “existing institutions are redirected to new purposes, driving changes in the role they perform and/or the functions they serve.” Specific institutions potentially may serve many purposes. (ebd., 138)

37 „Unlike the arguments about layering and conversion, claims about diffusion often suggest the wholesale replacement of institutions.” (ebd., 138-9)

Gerade Punkt drei verdeutlicht nochmals die schwierige, eindeutige Zuordnung von Ursache und Wirkung bei wissenschaftlichen Untersuchungen:

“If actors make adaptations and commitments to institutions, institutional equilibria will often deepen over time. Where this happens, a long, slow erosion of the preconditions for institutional reproduction may be a crucial factor in generating institutional change. What may seem like a relatively rapid process of reform is in fact only the final stage of a process that has in fact been underway for an extended period.”

(Pierson 2004, 141)

Das Hauptproblem bei der wissenschaftlichen Untersuchung besteht aber in der Konzentration auf die Ursprünge des Veränderungsdrucks. Die wissenschaftliche Literatur fokussiert vorrangig auf Faktoren, die zu *“demands for change”* führen. Problematisch wird dies dann, wenn für das Verständnis der Voraussetzungen für institutionelle Veränderung nur Reformbestrebungen berücksichtigt werden anstatt auch bewahrende Faktoren, die Widerstand gegen Veränderung leisten, mit einzubeziehen. So sind *“change and stability (are) two sides of the same coin.”* (Pierson 2004, 142). Adäquate (umfassende) Theorien berücksichtigen daher sowohl Pro- als auch Kontra –Aspekte und beziehen diese in ausreichendem Umfang in die Untersuchung mit ein. So sollten Veränderungen als auch die Beibehaltung des Status Quo nachvollzogen und erklärbar werden.

Festzuhalten bleibt, daß *“Institutional development is a process unfolding over extended periods of time. Snapshots focused on moments of institutional reform can capture parts of such processes, but they can also be highly misleading. Attention to the dynamic quality of institutional development can expose some of these blind spots, identifying both places where these arguments go astray and a wide range of important issues that are simply ignored.”* (ebd., 166)

Die Darstellung dieses Entwicklungsprozesses bietet die Gelegenheit, neue Formen des Verständnisses gesellschaftlicher und in Folge auch politischer Prozesse zu finden. Neben dem aktuellen Stand des jeweiligen Entwicklungsprozesses wird im Rahmen der wissenschaftlichen Untersuchung so auch der Pfad der zu diesem Entwicklungsstand geführt hat entweder vollständig oder

38 Single case studies will often have a hard time identifying the role of structural factors. These, by their

durch die Darstellung identifizierbarer Schlüsselstellen (“critical junctures”) nachgezeichnet. Diese Darstellung ermöglicht, daß die “Lösungen von gestern, welche die Probleme von heute sind” nachvollzogen und Entscheidungen und Handlungen auf Basis einer wesentlich breiten Datenlage getroffen werden können.

2.1.6 Zusammenfassung

Abschließend läßt sich festhalten, daß “...*the social world is likely to remain concealed if our inquiries are grounded, as they too often are, in efforts to examine only a moment in time*” (Pierson 2004, 167). Oft wird in sozialwissenschaftlichen Untersuchungen eine große Anzahl wichtiger Einflußfaktoren einfach ausgeblendet. Dies geschieht entweder aufgrund theoriespezifischer Probleme weitere Faktoren zu berücksichtigen, oder weil ihr Einfluß am Beginn der Untersuchung weder sicht- noch abschätzbar war. Die klare Abgrenzung eines zu untersuchenden Systems ist zwar sinnvoll, um Störungen durch externe Einflüsse zu begrenzen oder zu verhindern. Bei der Untersuchung von politischen Systemen, die schnell komplex und über mehrere Ebenen verwoben sind, bedeutet jede Abgrenzung aber auch die Gefahr des Verlusts wichtiger Informationen, die für die Untersuchung von Bedeutung wären. Ziel der Untersuchung einer Problemstellung unter Anwendung des HI-Ansatzes ist die rückblickende Nachverfolgung der Entwicklungen und deren Nachzeichnung – also „...to „*capture the impact of time in as timeless a way as possible*“ (Thelen 2000, p.101n zit. nach Pierson 2004, 172).

2.2 Machtasymmetrien – Faces of Power

Trotz vieler wissenschaftlicher Fallstudien bleibt das Konzept von "Macht/power" und ihrer Verteilung in Gesellschaften bis heute flüchtig und schwer zu fassen. Auch das Verständnis von "power" differiert zwischen Soziologen und Politologen:

very nature, will typically show little variation... (ebd., 141)

"Sociologically oriented researchers have consistently found that power is highly centralized, while scholars trained in political science have just as regularly concluded that in "their" communities power is widely diffused. Presumably, this explains why the latter group styles itself "pluralist", its counterpart "elitist"."
(Bachrach/ Baratz 1970, 3)

Bachrach/ Baratz vertreten die Ansicht, daß weder die Pluralisten noch die Elitisten den gesamten Umfang des Konzepts "Macht/power" erfasst haben, denn:

"Our argument is cast within the frame of our central thesis: that there are two faces of power, neither of which the sociologists see and only one of which the political scientists see."

(ebd., 4)

Ein zentraler Punkt ihrer Überlegungen lautet daher:

"...to the extent that a person or group – consciously or unconsciously – creates or reinforces barriers to the public airing of policy conflicts, that person or group has power. As Professor Schattschneider³⁹ has so admirably put it:

All forms of political organization have a bias in favor of the exploitation of some kinds of conflict and the suppression of others because organization is the mobilization of bias. Some issues are organized into politics while others are organized out. "

(ebd.,8)

Viele Fallstudien wurden bereits über gemeinschaftliche Entscheidungsprozesse verfaßt, eine allgemeine Theorie oder Ansatz wie diese unterschiedlichen Fälle aber systematisch verglichen und gegenübergestellt werden können fehlt aber. Einer solchen Theorie steht u.a. die Verwirrung über die Natur von "power" und Unterscheidungsmöglichkeiten von den ebenfalls wichtigen Konzepten von "force", "influence" und "authority". Bachrach/ Baratz halten dazu fest:

"These terms have different meanings and are of varying relevance; yet in nearly all studies of community decision-making published to date, power and influence are used almost interchangeably and force and authority are neglected.

...

Many investigators have also mistakenly assumed that power and its correlatives are activated and can be observed only in decision-making situations. As we argued in Chapter 1, they have overlooked the equally, if not more important area of what we have called nondecision-making, that is, the practice of limiting the scope of actual decision-making to "safe" issues by manipulating the dominant community values, myths and political institutions and procedures. To pass over this is to neglect one whole "face" of power.

39 vgl. Schattschneider 1960, 71

...

What is required, then, is a model in terms of which the determinants both of decision- and nondecision-making can be appraised, taking full account of the distinct concepts of power, force, influence and authority."
(ebd., 17f)

Diese Arbeit bildet somit eine Grundlage zur Identifizierung und Kennzeichnung von Formen - oder besser gesagt von "Gesichtsausdrücken" - von "power" und der Anwendung dieser Ansätze in wissenschaftlichen Fallstudien und Untersuchungen. Zu betonen ist jedoch eine zentrale Eigenschaft von "power":

"...it cannot be possessed; that, to the contrary, the successful exercise of power is dependent upon the relative importance of conflicting values in the mind of the recipient in the power relationships."
(ebd., 19)

Die Autoren halten in Folge folgende drei wichtigen Charaktereigenschaften für "power-relationship's" fest (vgl. Bachrach/Baratz 1970, 21-24):

1. Wenn ein Konflikt über Werte oder zu setzende Maßnahmen zwischen zwei oder mehreren Personen oder Gruppen vorliegt,
2. Eine "power-relationship" existiert nur dann, wenn B sich tatsächlich freiwillig den Wünschen A's fügt, und
3. Eine "power-relationship" kann nur dann vorliegen, wenn eine der beiden Parteien wirksame Sanktionen androhen kann.

Zu beachten sind aber noch weitere Subarten von "power":

- "potential power" – Wenn Entscheidungsträger ihre policy-choices aufgrund möglicher Konsequenzen durch Gruppen die auf den ersten Blick "powerless" erscheinen, da sie andernfalls Konsequenzen fürchten (z.B. Aufstände, Boykotte etc.), wodurch "(P)otential power, that is, becomes actual power, even in circumstances where those who "threaten" the sanctions have not actually invoked them."
- "latent power" – Oftmals wird allgemein angenommen, daß jemand der wichtige Instrumente/ Möglichkeiten "for exercising power" besitzt – wie Reichtum, soziale Stellung oder militärische Kapazitäten – diese auch zwangsläufig einsetzt. Allerdings wird hier übersehen, daß jene die die

Möglichkeit für einschüchternde Sanktionen haben oftmals auf diese verzichten – *"Their power is latent, rather than real"*. Allerdings kann es bei ihrem Vorliegen auch zur unbeabsichtigten Ausübung kommen. (ebd., 26)

Während Bierstedt⁴⁰ der Meinung ist *"force" bedeutet "power exercised"*, weisen Bachrach/ Baratz dies zurück. Ihrer Meinung nach ist...

"...the essential difference between power and force is simply that in a power relationship one party obtains another's compliance, while in a situation involving force one's objectives must be achieved, if at all, in the face of the other's noncompliance.

...

...once the fist, the bullet, or the missile is in flight, the intended victim is stripped of choice between compliance and noncompliance. Where power is being exercised, the individual retains this choice. Put another way, in a power relationship it is B who chooses what to do, while in a force relationship it is A."
(ebd., 27f)

Ein weiteres Unterscheidungsmerkmal für *"force"* ist, daß sie unter Umständen auch *"nonrelational"* ist. Das heißt, daß *"...force and manipulation, like power, involve a conflict of values; but unlike power, they are nonrational and tend to be nonrelational."* Allerdings bleibt zu beachten, daß die Flucht *"...to force can result in a loss of power. Two cases can be distinguished. First, the invocation of sanctions often causes a radical reordering of values within the coerced person (as well as in those persons who identify closely with him), thereby undermining the pre-existing power relationship. ... Second, the deprivation may prove in retrospect far less severe than it appeared in prospect, as a result of which future noncompliance is not discouraged and may even be encouraged."* (ebd.,28f)

Der letzte ausständige Gesichtszug von *"power"* ist *"influence"* , für dessen Vorliegen folgende Voraussetzungen erfüllt sein müssen:

"One person has influence over another within a given scope to the extent that the first, without resorting to either a tacit or an overt threat of severe deprivations, causes the second to change his course of actions. Thus, power and influence are alike in that each has both rational and relational attributes. But they are different in that the exercise of power depends upon potential sanctions, while the exercise of influence does not."

40 vgl. Bierstedt 1950, 733

aber

The difficulty in distinguishing sharply and clearly between power and influence is further complicated by the fact that the two are often mutually reinforcing, that is, power frequently generates influence and vice versa."

(ebd., 30-32)

Zum Konzept von "authority" ist mit den Worten Friedrich's und nach Ansicht der Autoren folgendes festzuhalten:

"While authority is closely related to power, it is not a form thereof; it is, in fact, antithetical to it."

(Friedrich 1958, 37 zit. nach Bachrach/Baratz 1970, 32),

und

"Like power, authority is here regarded as a relational concept: it is not that A possesses authority, but that B regards A's communication as authoritative. Also like power, an authority relationship implies rationality – although of a different order. That is, in a situation involving power, B is rational in the sense that he chooses compliance instead of defiance because it seems the lesser of two evils. In a situation involving authority, B complies because he recognizes that the command is reasonable in terms of his own values; because his decision can be rationalized."

(ebd. 34)

Abschließend noch kurz zu der für die Untersuchung von policies und der Bewertung politischer Entscheidungsprozesse wichtigen Frage der Definition und Identifizierung von "Decisions" und "Nondecisions".

Nach Dahl ist "...a decision a set of actions related to and including the choice of one alternative rather than another"⁴¹ bzw. mit den Worten Rossi's "a choice among alternatives modes of action..."⁴².

Die Autoren halten fest:

"We believe, in fact, that in some situations power is not involved at all, that in such situations the behavior of decision-makers and their subjects alike can be explained partially or entirely in terms of force, influence, or authority.

...

The point is, in all events, that a decision cannot be said to be a result of power or influence or authority or force unless and until it is specified from whose point of view the decision is being examined,"

(Bachrach/Baratz 1970, 40f)

41 vgl. Dahl 1960, 26 zit. nach Bachrach/Baratz 1970, 39

42 vgl. Rossi 1958, 364 zit. ebd.

Mittels obigem Rahmen spannen die Autoren einen breiteren konzeptuellen Rahmen auf, in dem Entscheidungsprozesse untersucht und verglichen werden können. So wird die vergleichende Untersuchung von Faktoren die vollkommen unterschiedlichen Entscheidungsprozessen zugrunde liegen ermöglicht.

Und weil, *"...we distinguish carefully among the forces at work in any given situation, we minimize the risk of putting unwarranted emphasis upon one factor to the exclusion, wholly or partly, of others. Stated more bluntly, we put the phenomenon of power in proper perspective..."* (ebd., 41).

Zur Frage, welche Formen von "nondecisions" mittels dieses Ansatzes wissenschaftlich charakterisiert werden können, führen die Autoren "decision-less decisions" und "nondecision" an. Zu ersteren ist festzuhalten:

"Policy choices are frequently made in the absence of a clear-cut, once-for-all decision. They simply "happen", in the sense that certain steps are taken that are necessary but preliminary to a decision, and the sequence of steps acquires (as the saying goes) a life of its own.

...

What Braybrook and Lindblom label disjointed incrementalism is closely analogous to what we label decision-less decisions.

...

A chief justification for incremental decision-making is, of course, that it permits the leadership to proceed toward amelioration of a problem in small steps, testing and correcting for errors or difficulties as they go. The process may, however, have undesired results: rational, conscious and incremental decisions a,b,c, and d may give rise to a major qualitative change that was unforeseen, a change that was wholly or substantially unintended, that is, a decision-less decision.

...

In any event, when incrementalism does produce a major policy change, the political analyst must take care not to assign full responsibility for the change to those who participated in the last few incremental choices."

(ebd., 42f)

Zu "nondecisions" ist zu sagen:

"Political systems and sub-systems develop a "mobilization of bias" a set of predominant values, beliefs, rituals, and institutional procedures ("rules of the game") that operate systematically and consistently to the benefit of certain persons and groups at the expense of others."

(ebd., 43)

Die Autoren definieren darüber hinaus aber 4 Formen von "nondecision-making":

- *"A nondecision, as we define it, is a decision that results in suppression or thwarting of a latent or manifest challenge to the values or interests of the decision-maker. To be more nearly explicit, nondecision-making is a means by which demands for change in the existing allocation of benefits and privileges in the community can be suffocated before they are even voiced; or kept covert; or killed before they gain access to the relevant decision-making arena; or failing all these things, maimed or destroyed in the decision-implementing stage of the policy-process."*
- *"Just as direct but less extreme is nondecision-making through exercise of power. The threat of sanctions against the initiator of a potentially threatening demand may be negative or positive, ranging from intimidation (potential deprivation of valued things or events) to cooptation (potential rewards)." (ibd., 44)*
- *"A third and indirect form of nondecision-making is one that invokes an existing bias of the political system – a norm, precedent, rule or procedure – to squelch a threatening demand or incipient issue."*
- *"The fourth and most indirect form of nondecision-making involves reshaping or strengthening the mobilization of bias in order to block challenges to the prevailing allocation of values" (ibd., 45f)*

Der Vollständigkeit halber sei auch noch kurz die Arbeit von Lukes (1974) erwähnt. Dieser baut auf den Thesen von Bachrach/Baratz auf, plädiert aber in Folge für die Erweiterung ihres zweidimensionalen Modells um eine dritte Dimension – die Einbeziehung von "decision-making and control over political agenda (not necessarily through decisions)". Oder mit den Worten Luke's:

"In summary, the three-dimensional view of power involves a thoroughgoing critique of the behavioural focus of the first two views as too individualistic and allows for consideration of the many ways in which potential issues are kept out of politics, whether through the operation of social forces and institutional practices or through individuals' decisions."

(Lukes 1994, 24f)

Im Rahmen dieser Arbeit wird auf diese dritte Dimension verzichtet und das Auslangen mit dem zweidimensionalen Konzept gefunden.

Damit sind wir auch schon am Ende dieses einleitenden Theoriekapitels, und was könnte einen besseren Abschluß bilden, als zwei Zitate. Das erste unterstreicht nochmals die Universalität des HI-Ansatzes und den Untersuchungsgedanken der diese Diplomarbeit prägen wird:

“In studying the social world, we need to adopt multiple angles, or be willing to rely on the help of others, to see more clearly. ... We are beginning, again, to place politics in time. ... It offers new possibilities for understanding our extraordinarily complex and ever-changing social world.”

(Pierson 2004, 178)

Das zweite faßt die Ziele des "faces of power"-Konzepts nochmals zusammen, dessen Anwendung im Rahmen dieser Arbeit hoffentlich ergänzende Informationen und neue Einsichten liefern wird:

"In plain language, as students of power and its consequences, our main concern is not whether the defenders of the status quo use their power consciously, but rather if and how they exercise it and what effects it has in the political process and other actors within the system."

(Bachrach/Baratz 1970, 50)

3. Fragestellung und Untersuchungshypothesen

Diese Arbeit beschäftigt sich mit den unterschiedlichen, verschieden erfolgreichen policy-Konzepten der Vergleichsstaaten Schweiz und Österreichs zur Verlagerung des (Transit)Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene. Einige typische Fragestellungen die sich für mich am Anfang der Auseinandersetzung mit dem doch recht umfangreichen Thema ergeben haben lauteten wie folgt:

Warum gelang der Schweiz die Verlagerung des Güterverkehrs auf die Schiene, während Österreich dem Transitverkehr immer stärker ausgeliefert war?

Wie agierte die Politik in den beiden Staaten und was gelang wo am besten?

Welche Auswirkungen hatte der EU-Beitritt auf die österreichische Position bzw. policy-Gestaltung und hat(te) die Schweiz als Nicht-EU-Mitglied einen Vorteil?

Nach einer ersten Recherche und Vertiefungsphase in diesen faszinierenden Teilaspekt nationaler Verkehrspolitik, habe ich mich dazu entschlossen, den Bereich des „kombinierten Verkehrs“⁴³ näher zu untersuchen. Denn hier erschien

43 Unter dem Begriff „Kombinierter Verkehr“ wird der Gütertransport in sequentieller Abfolge mittels mehrerer Verkehrsträger (Schiene, Straße, Schiff) verstanden, die somit insgesamt (gegenüber dem Transport mittels eines einzigen Verkehrsträgers) einen umwelt-freundlicheren, effizienteren und die Verkehrssicherheit steigernden Gütertransport gewährleisten (vgl. Hummer 1993, 23). Die wichtigste Anwendung im

mir eine Beleuchtung jener Zusammenhänge und Entwicklungen die zu unterschiedlich erfolgreichen Konzepten in Österreich und der Schweiz geführt haben am dringendsten notwendig.

Nachdem sich der Forschungsprozeß- auch aufgrund der Aufnahme einer Vollzeitbeschäftigung – wesentlich länger hinzog als Anfangs angenommen, stellten sich die zu Beginn des Forschungsprozesses erstellten und im Diplomseminar präsentierten Hypothesen auch in Hinblick auf den gewählten theoretischen Forschungsansatzes nicht als ausgereift genug heraus. Daher wurden die Hypothesen im Laufe der Recherchen zu dieser Arbeit nochmals leicht adaptiert und beim Zwischenbericht im Seminar präzisiert.

Die nachfolgenden (überarbeiteten) vier Thesen werden nun im Rahmen dieser Arbeit auf ihre Plausibilität überprüft werden:

Hypothese 1 (H1):

Vor der EU-Mitgliedschaft Österreichs verfolgten beide Länder Verkehrspolitik mit unterschiedlichen Methoden aber ähnlichem Ergebnis. Österreichs EU-Beitritt hat die Möglichkeiten zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße zur Schiene - im Gegensatz zur Schweiz – stark eingeschränkt.

Hypothese 2 (H2):

Die Wurzeln des schweizerischen Erfolgs reichen (zeitlich) wesentlich weiter zurück. Österreich hat durch den EU-Beitritt sowohl Beschränkungen als auch neue Möglichkeiten zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene in die Hand bekommen.

Hypothese 3 (H3):

Die europäische Verkehrspolitik ist auf den Gütertransport auf der Straße fixiert und der Versuch zur Verlagerungen auf andere Transportwege (Bahn, Schiff) ist nur ein „Lippenbekenntnis“ mehrerer Kommissionen.

Transitverkehr ist dabei die „Rollende Landstraße“ (RoLa), die auch als „begleiteter Verkehr“ (LKW und Fahrer fahren mit dem Zug“ bezeichnet wird (ebd., 116).

Hypothese 4 (H4):

Die europäische Verkehrspolitik ist daran interessiert, den bisherigen Modalsplit zugunsten der „alternativen“ Verkehrsträger (Bahn & Schiff) zu verschieben. Die Anwendung europäischer „best practice“-Modelle könnte zu kürzeren Diskussions- und Implementierungszeiten für policies beitragen.

Obige Untersuchungshypothesen werden sowohl im Kapitel 5 in dem speziell auf die Österreichische Situation eingegangen wird (jeweils in einem eigenen Unterpunkt) als auch im abschließenden Kapitel 6 behandelt werden. Bevor wir zur spezifischen Situation in Österreich kommen, wird im nächsten Kapitel aber noch ein kurzer zusammenfassender Überblick über die Situation der Schweiz sowie die gesamteuropäische Verkehrsentwicklung geboten.

Damit kommen wir bereits zum nächsten Kapitel, welches einen kurzen Überblick liefert über...

4. Entwicklung des Güterverkehrs in Europa

Wer einen Vergleich zwischen der Entwicklung des Güterverkehrsaufkommens und dem Gütertransport auf der Schiene in Europa anstellt, der stößt schnell auf die extrem "einseitigen" Zuwachsraten und die enorm unterschiedlichen Entwicklungstendenzen zwischen diesen beiden Verkehrsträgern. Im folgenden Kapitel soll daher eine kurze Bestandsaufnahme der geschichtlichen Entwicklung in der Schweiz und innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (EG) bzw. Europäischen Union (EU) durchgeführt werden, um die notwendige Basis für die Präsentation der Ergebnisse und Schlußfolgerungen im Kapitel 6 zu legen.

4.1 Entwicklungen des Güterverkehrs in der Schweiz

Nach Ende des 1. Weltkriegs setzte sowohl in der Schweiz als auch im Rest Europas ein Strukturwandel im Verkehrswesen ein. Eisenbahnunternehmen

begannen ihre bisherige Vormachtstellung im Langstreckenverkehr zu verlieren, da der LKW als direkter Konkurrent aufzuschließen begann. Zusätzlich wurden die staatlichen Monopole schrittweise für Wettbewerb geöffnet, wodurch die politische Neudefinition der künftigen staatlichen Rolle notwendig wurde. Die Frage war nur, ob der Akteur „Staat“ zurückhaltend (marktkonform) agieren oder doch eher eingreifend (dirigistisch) sein sollte (vgl. Sager 1999, 308).

Festzuhalten bleibt, daß der „Siegesszug“ des LKW europaweit im Windschatten des Individualverkehrs – also der zunehmenden Verbreitung von PKWs und der Forcierung des Straßenbaus zur Befriedigung seiner Bedürfnisse - abspielte.

Nach Stampfli bezieht die schweizerische Transitphilosophie ökonomische, ökologische, politische und technische Gegebenheiten in die Betrachtung mit ein. Die Transitpolitik orientiert sich dabei an mehreren Leitlinien, u.a. dem koordinierten Ausbau der Verkehrsträger (freie Wahl des Verkehrsmittels jedoch Priorität für öffentlichen Verkehr), Umweltschonender und wirtschaftlicher Transitverkehr (Gütertransit auf Schiene) sowie die Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastung durch Verkehr auf vorgeschriebene Grenzwerte am Niveau 1960. Zur Erreichung der selbstgesteckten verkehrspolitischen Ziele rückten in den 1990er Jahren folgende Investitionsschwerpunkte in den Mittelpunkt: Projekt Bahn und Bus 2000, Projekt Alpentransit und Neue Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT), Vollendung des Nationalstraßennetzes und Verbesserung des Agglomerationsverkehrs (vgl. Hummer 1993, 187-8) .

Die Geschichte der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) beginnt mit dem 1. Januar 1902 nachdem mehrere Privatbahnen verstaatlicht und die SBB auch offiziell ihren Dienst aufnahmen. Allerdings stand vor dieser Gründung eine (Volks)Abstimmung (vom 20. Februar 1898) über ein "Bundesgesetz betreffend Erwerbung und Betrieb von Eisenbahnen für Rechnung des Bundes und die Organisation der Verwaltung der Schweizerischen Bundesbahnen" die aber nach harten Auseinandersetzungen klar zugunsten der Befürworter ausging.

1932 kam es im Rahmen der Vorbereitungen für das erste Bundesgesetz über den Motorfahrzeug- und Fahrradverkehr zum ersten Versuch auf Bundesebene, die Vormachtstellung der SBB gegenüber dem Konkurrenten LKW zu verteidigen.

Die Festschreibung einer Wettbewerbsbeschränkung in der Regulierungsvorlage scheiterte zwar bereits während der Beratungen, jedoch erhielt das Gesetz eine festgeschriebene Gewichtslimite von 11t bzw. 13t die den Interessen der Lastkraftlobby zuwiderlief (ebenda, 310-11). Zusätzlich wurde 1933 erstmals ein Nacht- und Sonntagsfahrverbot erlassen, das auf den Schutz der Chauffeure sowie die Lärmbekämpfung abzielte (Hummer 1993, 190).

Aufgrund des frühen Engagements der SBB im „Haus zu Haus“-Verkehr⁴⁴ und die dadurch erworbene Marktposition, wurden 1940 Verhandlungen über Wettbewerbsbeschränkungen aufgenommen, die im sogenannten Verkehrsteilungsgesetz mündeten. Dieses wurde jedoch beim obligatorischen Referendum abgelehnt. 1940 wurde die „Autotransportverordnung (ATO)“ in Kraft gesetzt, die sowohl die Interessen der Bahn (Eindämmung des Wettbewerbs zwischen Schiene und Straße) als auch jenen der Camionneure (beschränkter Wettbewerb im Straßentransportgewerbe) bediente (ebd., 312-13). Auch Stampfli hält fest, daß der schweizerische Verkehrsmarkt sehr freiheitlich gestaltet und somit auch im Falle eines etwaigen EG-Beitritts nicht liberalisiert werden müßte (Hummer 1993, 188-9). Wie vorher erwähnt konnten die SBB und Privatbahnen keine Konkurrenz-beschränkung durchsetzen, weshalb die Konkurrenzierung zwischen Straße und Schiene schließlich politisch mittels Subventionen „befriedet“ wurde: Die SBB erhielten statt dem geforderten Mitspracherecht in der Straßenbaupolitik (zusätzliche) Finanzmittel (vgl. Nussbaum 1989 zit. nach Sager 1999, 314).

Im Jahr 1951 wurde die ATO dann per Referendum außer Kraft gesetzt, weil die Wettbewerbsbeschränkungen im Straßentransportgewerbe aufgrund der inzwischen veränderten Rahmenbedingungen keinen ausreichenden Konsens mehr fanden. 1959 trat das Nationalstraßengesetz (85% Zustimmung im Referendum) in Kraft, welches den weiteren Ausbau des Straßennetzes, die Anhebung der Gewichtslimite auf 26t und die Führung einer

44 Gründung der „Schweizerische Express AG“ (SESA) 1926 durch SBB und Privatbahnen, die 1929 in die „Automobil-Stückgut-Transport-Organisation“ (ASTO) übergang. Zweck war, den Zubringer- und Verteil-dienst von und zu den Bahnhöfen selbst zu erledigen, um die privaten Konkurrenten zu schwächen (Sager 1999, 311f).

Straßenkostenrechnung festschrieb. Mitte der 60er Jahre führte die auch in der Schweiz ansteigende Verlagerung des Verkehrs von der Schiene auf die Straße bei den SBB zu Defiziten während gleichzeitig die Mittel beim Nationalstraßenbau immer knapper wurden. Im ewigen Ringen der Politik neue Finanzquellen zu erschließen wurde 1966 die Zollgleichheit zwischen Diesel und Benzin realisiert. Gleichzeitig begannen sich die schweizerischen Automobilverbände aber gegen die Finanzierung der Straßenbau- und Erhaltungskosten für den Schwerverkehr zu formieren. Zusätzlich stellte 1969 auch der sogenannte „Lastwagenkrieg“ (vgl. Sager 2000, 318-9) die schweizerische Außen- und Europapolitik vor neue ungewohnte Herausforderungen.

Stampfli hält fest, *"daß der LKW-Transit durch die Schweiz von der Landesregierung in keiner Weise in Frage gestellt wird. Die Schweiz hat sich in verschiedenen bilateralen und multilateralen Vereinbarungen zum Grundsatz der Freiheit des Transitverkehrs bekannt. Das Straßenverkehrsgesetz gilt gleichermaßen für schweizerische und ausländische Fahrzeuge"* (Hummer 1993, 189). Im Jahre 1972 wurde nach langen Verhandlungen die 28t-Limite eingeführt, die einen Kompromiß zwischen den Akteuren (Bundesrat, Gewerkschaft, Touring-Club, Schw. Gesellschaft für Umweltschutz) darstellte. Sie zielte nach Stampfli nicht darauf ab, den Transitverkehr einzuschränken, sondern entsprach zum damaligen Zeitpunkt dem Standard der Fahrzeuge und Straßenverhältnisse im Gebirge. 1933 waren maximal 16t zugelassen, währen des Krieges wurde sie auf 20t erhöht. Im Genfer Abkommen über den Straßenverkehr vom 19.September 1949 war unverbindlich bereits ein Maximum von 36t vorgesehen. 1955 wurde nochmals auf 22t angehoben bevor 1972 im vorerst letzten Schritt 28t erreicht und erstmals neben verkehrspolizeilichen (Sicherheit) auch ökologische Erwägungen zur Eindämmung des LKW-Transits angeführt wurden (ebd.).

Im Frühjahr 1978 wurde der Schlussbericht der Gesamtverkehrskonzeption (GVK) vorgelegt, der eine verbesserte Koordination der Verkehrsträger sowie eine Kompetenzneuordnung und die Revision des Finanzierungssystems für die Bahn vorsah. Auf Basis der GVK legte der Bundesrat seinen Vorschlag für „koordinierte Verkehrspolitik“ (KVP) vor, die zu zwei neuen Verfassungsartikeln (Art. 36 und 37)

mit dem Ziel der Befriedung der Verkehrsbedürfnisse, wirtschaftlichen Mitteleinsatz und Umweltschutz führen sollte. Als Übergangslösung bis zum Volksentscheid über beide Artikel wurden zwischenzeitlich zwei neue Fiskalabgaben (Autobahnvignette und Schwerverkehrsabgabe per Volksentscheid 1984) eingeführt. 1988 wurde die KVP schließlich dem Volk zur Abstimmung vorgelegt – jedoch klar abgelehnt. Trotzdem kam es zu keiner Änderung der ursprünglichen „Ziele“ - umweltverträglicher Straßenverkehr und Förderung des öffentlichen Verkehrs (vgl. Sager 1999, 319-24).

Um im Rahmen der oben angeführten Leitlinien entsprechende Transitaufgaben übernehmen zu können, sind jedoch in Hinblick auf die jährlichen Zuwachsraten und Prognosen zusätzliche Transitkapazitäten notwendig. Im Transitvertrag der Schweiz mit der EWG sind sowohl ambitionierte Maßnahmen zum Ausbau der Schieneninfrastruktur als auch zur Attraktivierung des kombinierten Verkehrs. Mit dem Bau der Neuen Eisenbahn-Alpentransversale (NEAT) ⁴⁵ soll das schwellende Transitproblem langfristig und auf eigene Kosten einer Lösung zugeführt werden. Das Projekt erfüllt dabei zwei Hauptziele, nämlich erstens die Erfüllung der internationalen Transitaufgaben und zweitens der Schutz des Alpenraums vor weiteren ökologischen Belastungen. Das Transitkonzept ist modular aufgebaut, um auch die Option späterer Ausbauten offen zu lassen. Durch die beiden Eisenbahnstrecken soll die Kapazität der Eisenbahn im alpenquerenden Verkehr mehr als verdoppelt und die notwendige Transitzeit von 5 auf 3 Stunden verkürzt werden. Gleichzeitig sind im Abkommen aber auch Maßnahmen zur Erleichterung des Straßenverkehrs – die sogenannte "Überlaufregelung" für LKW – vorgesehen: Wenn die Kapazitäten im kombinierten Verkehr erschöpft sind, erhält darf eine begrenzte Anzahl von LKW mit 40t Durchfahrtsgenehmigungen (vgl. Hummer 1993, 360f bzw. 366ff).

Mit dem Projekt Alpentransit schuf die Schweiz auch die notwendigen Voraussetzungen zur Aufteilung der Gütertransporte auf mehrere Verkehrsträger und die konsequente Förderung des kombinierten Verkehrs Schiene/Straße.

45 Am 27. September 1992 wurde in einer Volksabstimmung der Bau des NEAT mit 63,5 Prozent der

Nicht nur die Schweiz sondern auch die EG-Kommission setzt auf das Konzept des kombinierten Verkehrs. 1989 wurde ein Konzept für einen umfangreichen Ausbau der Bahninfrastruktur und eine Harmonisierung der Bahnbetriebe vorgesehen, um den kombinierten Verkehr zu forcieren. Als Übergangslösung bis zum Erreichen der geplanten Kapazitätssteigerung wurde ein zweiachsiger Huckepack-Korridor via Gotthard und via Lötschberg-Simplon eingerichtet, der auch die Grundlage für den unbegleiteten kombinierten Verkehr der Zukunft bildet. Zwar bestehen keine gesetzlichen Verpflichtungen zur Verlagerung des Güterfernverkehrs auf die Schiene, jedoch soll der Gütertransit aus Gründen der Verkehrssicherheit und der Ökologie vorrangig mit der Bahn bewältigt werden (vgl. Hummer 1993,191-5 sowie 362 ff.). Gesetzliche Grundlagen kamen erst später - im Rahmen der Beschlüsse 1994 zur Alpen-Initiative (Verlagerung Transit von Straße auf Schiene und kein Ausbau der Transitstraßen), der Annahme des Verfassungsartikels zur Leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe – LVSA 1994 (Leistungs- oder Verbrauchsabhängig, Ziel der Kostendeckung - inkl. externer Kosten) sowie der Annahme des LVSA-Gesetzes 1998 (Kostendeckung – Infrastruktur & externe Kosten, Verlagerung auf die Bahn) hinzu (vgl. OECD 2005).

Verkehrsfragen sind inzwischen aufgrund der europaweit enorm hohen Zuwachsraten und der ständig steigenden Belastungen für die Anrainerinnen und Anrainer zu Schlüsselfragen aufgestiegen. Stampfli bezeichnet die Schweizer Transitpolitik daher vollkommen zu Recht als "zielgerichteten Aufbruch" mit dem Zukunftsprojekt Alpentransversale und der klaren Zielrichtung der Kapazitätssteigerung im kombinierten Verkehr zur möglichst vollumfänglichen Verlagerung des Transitverkehrs auf die Bahn (ebd., 195-6).

Damit beende ich den geschichtlichen Rückblick betreffend Schweiz und wir kommen wir zum Überblick über die...

4.2 Entwicklungen des Güterverkehrs innerhalb der Europäischen Gemeinschaften

Auch aus der gesamteuropäischen Perspektive betrachtet spielt sich der Großteil des Transportverkehrs primär lokal ab. In absteigender Reihenfolge (nach dem Volumen betrachtet) folgen regional, national, europäisch und global. Beim geschichtlichen Rückblick verblüfft, dass die Mehrzahl der bis heute verwendeten Verkehrswege auf den Fundamenten ehemaliger römischer Straßen aufbaut, die schnelle und ökonomische Transporte innerhalb des römischen Imperiums gewährleisteten. Bis in die 1920er Jahre dominierten Bahntransporte, bevor der Straßentransport – nicht zuletzt aufgrund mangelnder Investitionen in die Infrastruktur während und nach dem Weltkrieg – stark aufzuholen begann und sich erste Anzeichen moderner Verkehrspolitik auszubilden begannen.

"It was no longer sufficient to deal with the special needs of each mode in isolation – restructuring the railways, making provision for roads to be built. Intermodal competition was becoming a reality, and with it the need to formulate a policy which would regulate such competition in the public interest."
(Stevens 2004, 16)

Ab 1930 wurden fast überall in Europa ähnliche Modelle forciert: die Schiene wurde für Langstreckentransporte von Gütern und Personen eingesetzt, während auf der Straße Verteil-, Liefer- und Kurzstreckendienste abgewickelt wurden. Seit den 1970er Jahren kam es trotz erfolgreicher Modernisierungsprogramme im Eisenbahnbereich (Dampf – Diesel – Elektrifizierung) im europaweiten Vergleich (EU-15) zum ständigen Rückgang des „Modalsplit“-Anteils⁴⁶ der Bahn im öffentlichen Personenverkehr, während der private Individualverkehr (PKW) und der Fernverkehr (Flugzeug) zunehmen und sich im Vergleich zum Niveau von 1970 im Jahr 2000 bereits mehr als verdoppelt haben.

Auch im Gütertransportbereich sind signifikante Rückgänge bei der Bahn festzustellen, während sich Zuwächse vor allem im Binnenschiffsverkehr und (wieder einmal) beim Gütertransport auf der Straße einstellten. Obwohl sich somit in ganz Europa ein vergleichbares Niveau ökonomischer und technologischer

⁴⁶ Anteil der einzelnen Verkehrsträger am Gesamtverkehrsaufkommen (Passagiere bzw. Tonnen pro Millionen km)

Entwicklung abzeichnete und dank internationaler Organisationen zumindest ein Mindestmaß an Konvergenz im grenzüberschreitenden Verkehr sichergestellt war, entwickelten die nationalen Regierungen unterschiedliche nationale "policy responses" (vgl. Stevens 2004, 16-18).

Die Entwicklungsschritte der EU zielten primär darauf ab, den negativen Einfluß der bestehenden nationalen Grenzen – durch Einführung von Schengen und der gemeinsamen Währung – nachhaltig zurückzudrängen. Jedoch erwiesen sich diese als wesentlich resistenter als gedacht, denn selbst im inzwischen umgesetzten freien Markt entsprach das Volumen des internationalen Handels im Jahr 1994 bloß 7 Prozent der innerhalb nationaler Grenzen bewegten Gütermengen (ebd., 20). Als typische europäische Probleme im Transportsektor haben sich z.B. geographische Gegebenheiten, technologische Unterschiede, Wohlstandsniveau sowie politische und organisatorische Faktoren herauskristallisiert.

Punkto **Geographie** sind primär folgende physische Hindernisse bei der Planung von Bahnnetzen zu beachten: die Pyrenäen als Verbindung zwischen Spanien, Portugal und Frankreich; die Alpen als Hürde für den Nord/ Süd-Verkehr wobei Österreich hier vor und nach seiner EU-Mitgliedschaft hier automatisch eine „gate-keeper“-Position zukommt; sowie der Ärmelkanal und der Øresund zwischen Dänemark und Schweden. Zusätzlich bildeten trotz der europäischen Einigungsbestrebungen einige nationale Grenzen weiterhin künstliche Barrieren. Nachdem die Möglichkeit zur Umsetzung von transeuropäischen Verkehrsprojekten (d.h. inklusive gemeinsamer Planung, Evaluierung und Finanzierung) lange Zeit auf sich warten ließ, resultierten u.a. auch hieraus die zahlreichen Verzögerungen die die Entstehung transeuropäischer Transportnetzwerke hemmten und verschleppten (vgl. Stevens 2004, 19).

Beim Punkt **Technik** erwiesen sich unterschiedliche nationale Standards bei den Stromsystemen (manchmal sogar innerhalb eines Mitgliedsstaats wie z.B. in Frankreich), differierende Wagonlängen und Höhen, an „nationale“ Wagons angepasste Tunneldurchmesser, nationale Streckensymboliken und abweichende

Sicherheitsstandards und Schulungsprogramme für das technische Personal als (Haupt)Hindernisse.

Der Punkt **Wohlstand** spiegelt die Korrelation zwischen ökonomischen Erfolg (gemessen am GDP) und dem Wachstum im Personen- und Gütertransport wieder - ein Zitat, um den Zusammenhang zu verdeutlichen:

„It seems that more we earn, the more we spend on travel and on the consumption of goods which themselves have to be transported over long distances to reach our homes and tables. And there is no sign as yet that these trends will not continue to generate a steadily increasing demand for transport.“
(Stevens 2004, 21f)

Der Punkt **politisches Umfeld** untergliedert sich in die unterschiedlichen Ansätze des anglikanischen bzw. des kontinentalen Verständnisses von "Verkehr"⁴⁷. Real kann eine Trennlinie zwischen diesen Polen aber selten so scharf wie am Papier gezogen werden. Denn innerhalb der Mitgliedsstaaten - selbst wenn sie dem einen oder anderen Pol zuzuordnen sind - laufen stets auch divergente Entwicklungen ab. Ergänzend kann im kontinentalen Ansatz zwischen zentralistischen Systemen (Frankreich) und korporatistischen Systemen (Deutschland oder Niederlande) unterschieden werden. Weiters findet sich auch der beachtenswerte Einfluß unterschiedlicher politischer bzw. bürokratischer Kulturen wieder. Während Staaten mit Koalitionsregierungen meistens eher vergleichsweise „stabile“ Transport- bzw. Verkehrspolitikansätze verfolgen, begünstigen Mehrheitssysteme eher fundamentale als inkrementelle Änderungen (ebd., 23f). Der Punkt **organisatorisches Umfeld** leitet uns nun sanft in Richtung gemeinsame europäische Verkehrspolitik. Mit der steten Zunahme des Waren- und Personenverkehrs über nationale Grenzen (seit Mitte des 19. Jahrhunderts) hinweg, wurden Abkommen zur Regelung dieser Verkehrsströme unumgänglich. Die angewandten Abkommen⁴⁸ gliedern sich dabei auf in:

1. **Mono-modal** → Notwendigkeit der nationalen Normung von Vorgängen innerhalb der Transportgesellschaft; Um die gleichartige Umsetzung in

47 Das anglikanische Verständnis propagiert dabei den Einsatz von Marktmechanismen zur Erreichung maximaler Effizienz und befürwortet gleichzeitig Regulierungen zur Korrektur von Marktstörungen. Das kontinentale Verständnis betrachtet Transport stattdessen als Instrument staatlicher Politik und räumt diesen interventionistischen Politikansätzen einen wichtigen Platz im Rahmen des ökonomischen und sozialen Wohlfahrtssystems ein.

48 vgl. Stevens 2004, 23ff

mehreren Ländern zu gewährleisten wurde oftmals auch ein intergouvernementaler Überbau als Rahmen für die gemeinsamen Abkommen geschaffen (z.B.: Union Internationale des Chemins de Fer (UIC) oder Central des Transports Internationaux par Chemins de Fer (OCTI))

2. **Multi-modal** → erst nach dem 1. WK entstanden, als einseitiges Wachstum des Straßentransportverkehrs auf Kosten der Bahn in allen europäischen Staaten als Problem erkannt wurde, das gemeinsam gelöst werden sollte (z.B.: OECD und UNECE, European Conference of Ministers of Transport ECMT)

Obige Ausführungen zeigen, daß Verkehrs- bzw. Transportpolitik auf europäischer Ebene einer ungleich größeren Anzahl externer Einflüsse und Verzerrungen ausgesetzt ist als im Nationalstaat. Diese externen Einflüsse lassen sich auf eine Reihe von Ursachen - politische, organisatorische, nationale bzw. internationale, technische, soziale und ökonomische – zurückführen, die insofern oftmals an Schlagkraft gewinnen, weil sie durch aktives Lobbying und Interessensvertretung unterstützt werden.

Die **Entwicklung der gemeinsamen europäischen Transportpolitik** (vgl. Stevens 2004, 36ff) gestaltete sich deutlich schwieriger als angenommen und weist (teils heftige) Sprünge auf. Trotz römischer Verträge triumphierten nationale Interessen und Bedürfnissen lange über Ansätze zur Herstellung europäischen Gleichklangs bzw. einer gemeinsamen europäischen Stoßrichtung. Trotz des zusätzlich generierbaren Wachstums, das durch die Realisierung eines gemeinsamen Marktes entstünde, verzögerte sich die Umsetzung gemeinsamer Institutionen und policy-Konzepte. Ihre (dringende) Notwendigkeit war für die meisten der handelnden (nationalen) Akteure schlicht nicht gegeben.

Die gemeinsame Verkehrs- und Transportpolitik reicht bis zu den römischen Verträgen (1957), einige Teile gehen sogar auf die Verträge zur Kohle- und Stahlunion (1951) zurück. Folgende drei Aspekte standen dabei im Vordergrund:

- **Keine Diskriminierung** aufgrund des Ursprungs oder Ziels für EU-BürgerInnen oder Fracht – Diskriminierungsverbot wurde bereits in den römischen Verträgen umgesetzt,

- **Entwicklung und Finanzierung von Infrastruktur** – blieb ohne explizite Erwähnung und wurde Mangels früherer Ergebnisse schließlich 1992 als eigener Artikel verankert,
- die **Formulierung einer gemeinsamen Verkehrs- und Transportpolitik** - fundamentale Auffassungsunterschiede zwischen MS ermöglichten nur eine Einigung über allgemeine Formulierungen;

Die wichtigsten policy-Änderungen und Ergänzungen im Verkehrsbereich wurden durch die Einheitliche Europäische Akte (1986), den Vertrag zur Europäischen Union (1992) und den Vertrag von Amsterdam (1997) vorgenommen.

Der erste Entwicklungssprung benötigte rund 25 Jahre und die Unterstützung des Europäischen Gerichtshofs, während die nächsten Schritte wesentlich schneller erfolgten. Seit 1983 zeigte sich auch der Rat dem bis dahin klar abgelehnten Wettbewerb im Transportbereich aufgeschlossen gegenüber – speziell wenn dadurch der neugestartete Prozess zur Europäischen Integration erfolgreich "transportiert" werden kann. Kommissionspräsident Jaques Delors (ab Jänner 1985) forcierte die Realisierung des gemeinsamen Binnenmarkts. Mit dem geänderten politischen Klima im zuständigen Rat der Fachminister und dem vollzogenen policy-Wechsel der Kommission hin zu einem "Schneeballprinzip"⁴⁹ ließen dann auch Fortschritte auf dem Weg zum gemeinsamen Binnenmarkts nicht länger auf sich warten. Zusätzliche Unterstützung lieferte der Beschluss der einheitlichen Europäischen Akte, denn sie hält fest: *"Der Binnenmarkt umfaßt einen Raum ohne Binnengrenzen, in dem der freie Verkehr von Waren, Personen Dienstleistungen und Kapital gemäß den Bestimmungen dieses Vertrages gewährleistet ist."*⁵⁰ Zusätzlich wurde das bisherige Einstimmigkeitsprinzip im Verkehrsbereich durch Veränderung begünstigende Mehrheitsentscheidungen abgelöst.

Mit dem Vertrag zur Europäischen Union (ab 1992) wurden der Kommission auch neue Befugnisse in den Bereichen Sicherheit und Infrastruktur übertragen. Durch

49 vgl. Stevens 2004, 57

50 vgl. hierzu Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften 1987, Artikel 13

ihre neue Funktion als „Sprecher“ und oberste Verhandlerin der Gemeinschaft in internationalen Gremien erhöhte sich ihre Einfluss weiter Schritt für Schritt. Die geänderten Rahmenbedingungen haben neben der Förderung des Wettbewerbs aber auch noch zur Verankerung eines weiteren wichtigen Punktes – nämlich des Umweltschutzes⁵¹ - in den EU-Verträgen von 1986 und 1992 geführt. So sind ab 1992 die Ziele *Erhalt und Schutz der Umwelt* (inklusive Qualitätsverbesserung), *der Schutz der menschlichen Gesundheit, die umsichtige und rationelle Verwendung natürlicher Ressourcen* sowie die *Förderung von Maßnahmen zur Bewältigung regionaler oder globaler Umweltprobleme* auch bei der Erstellung von policy-Vorschlägen durch die Kommission zu beachten.

In Anbetracht der erzielten Fortschritte wurde eine Nachjustierung der Ziele im Transport- und Verkehrsbereich notwendig, denn die bisherige Unterstützung für umweltfreundliche Verkehrsträger ließ mehr als nur zu wünschen übrig.

So verursacht der Transport von Menschen oder Waren auf Straßen wesentlich mehr CO₂ pro Passagier- (das doppelte bzw. dreifache) bzw. Tonnenkilometer (das sechsfache) als der Transport auf Schienen oder Wasserwegen (ebd., 62f). In Hinblick auf die Kyoto-Ziele wurden daher von der Kommission policy-Vorschläge⁵² erstellt, um endlich eine Trendumkehr einzuleiten und die Verlagerung hin zu umweltfreundlicheren Verkehrsträgern zu schaffen. Während des policy- Entwicklungsprozesses wurde aber auch die Vereinheitlichung der Maut-Ansätze für Straße und Schiene vorgenommen – mit einer späteren Harmonisierung als (Fern)Ziel.

Die die vielen unterschiedlichen Besteuerungsansätze in den MS sandten verwirrende und teils widersprüchliche Signale an alle Marktteilnehmer in Europa aus. Und obwohl die externen Kosten beim Straßengütertransport – wie z.B. Luftverschmutzung, Klimawandel, Lärm, Unfall- und Staukosten – jene von Schiene und Wasser bei weitem übertreffen, wurden (und werden) sie nur begrenzt durch „künstliche“, vom Staat auferlegte Kosten (Mauten und Steuern) abgebildet. Rationale Entscheidungen von Kunden und Logistikunternehmen

51 vgl. hierzu Art 130r, Amtsblatt der Europäischen Union, 92/C 191/01 vom 29.Juli 1992

52 vgl. Europäische Kommission 1998a, COM(1998) 204

werden dadurch behindert, wenn nicht sogar unmöglich gemacht. Denn zumindest rudimentäre Kostenwahrheit wäre dafür notwendig.

Mangels Abgehens vom Einstimmigkeitsprinzip im Steuerwesen und widersprüchlicher Meinungen über Art und Umfang der benötigten nationalen und europäischen Transportangebote bleiben größere Fortschritte bei der Harmonisierung der Kostenstruktur so leider auch weiterhin unwahrscheinlich.

Im Weißbuch 2001⁵³ rückte dann der bisherige (progressive) policy-Ansatz betreffend eines Wechsels zu umweltfreundlicheren Verkehrsträgern wieder in den Hintergrund. Stattdessen richtet sich das Augenmerk verstärkt auf Effizienzsteigerungen - inklusive dem Aufbrechen der Verbindung zwischen Wirtschafts- und Verkehrswachstum. Mit 60 Maßnahmenvorschlägen sollten Verbesserungen gleich an mehreren Fronten vorangetrieben werden: alternative Transportmodi sollten attraktiver, die Besteuerung innerhalb der Gemeinschaft stärker harmonisiert (stärkere Einbindung externe Kosten) und TEN-Netze durch Prioritätsprojekte forciert werden. Insgesamt ein ambitioniertes Programm, das sich mit den gescheiterten Ansätzen aus den 60er Jahren durchaus messen kann.

So kann abschließend festgehalten werden, daß das große Ziel der Kommission aus den 1960er Jahren – nämlich eine einheitliche europäische Transportpolitik – umzusetzen, während der nachfolgenden 20 Jahre aufgrund nationaler Widerstände nicht erreicht wurde. Erst der policy-Wechsel zum „*step-by-step*“-Ansatz und fundamentale Änderungen an den Rahmenbedingungen (z.B. das Zulassen von mehr Wettbewerb, Kabotage-Regelungen etc.) und das gemeinsame Ziel des einheitlichen Binnenmarkts ermöglichten erstmals echte Ansätze gemeinsamer Verkehrspolitik in Europa.

Im nun anschließenden fünften Kapitel richtet sich der Fokus nun auf die detaillierte Nachzeichnung der policy-Entwicklungen in Österreich anhand der Parteiprogramme, der Regierungserklärungen sowie der bereitgestellten finanziellen Mittel (Budgets) im Untersuchungszeitraum 1970-2000.

⁵³ vgl. Europäische Kommission 2001, COM(2001)370

Im abschließenden sechsten Kapitel - der Conclusio – folgt dann die Diskussion der Hypothesen und der policy-Konzepte der Vergleichsstaaten. Weiters werden Einflüsse und Rückwirkungen europäischer Politik auf die nationalen Konzepte kommentiert und der Erfolg der jeweils eingeschlagenen „Pfade“ abschließend beurteilt.

5. Österreichische Verkehrspolitik

Ganz egal welches Politikfeld untersucht wird, in der (politik)wissenschaftlichen Aufarbeitung stellt sich dabei immer die Frage nach der besten Methodik zur Kenntlichmachung entscheidender Merkmale und Ursachen für politisches Handeln. Unterschiede und Ähnlichkeiten von zwei oder mehr Probanden werden häufig durch Vergleiche mit anderen politischen Systemen herausgearbeitet. Im Rahmen der vorliegenden Arbeit wird ein Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz mittels eines rückblickenden Längsschnitts des Entwicklungspfades und hieraus ableitbaren spezifischen Pfadabhängigkeiten realisiert. Um die Besonderheiten innerhalb des österreichischen politischen Systems auch möglichst umfassend abzubilden, werde ich meinen Fokus daher primär auf drei nachvollziehbare, realpolitische „Kenngrößen“ politischen Handelns richten:

1. **die Grundsatzprogramme** der beiden großen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP (diese sind jeweils über längere Zeiträume gültig und legen die grobe politische Denkrichtung sowie geplante „policies“ dar);
2. **die Regierungserklärungen** der österreichischen Bundesregierungen im Zeitraum 1970 bis 2000, sowie
3. **die Budgetkapitel für Verkehr- und Infrastrukturausgaben.**

Bei den Punkten eins und zwei werde ich mich im Besonderen auf Aussagen zu den Bereichen Infrastruktur, Verkehr und Umweltschutz konzentrieren und etwaige Aussagen betreffend Schutz der Bevölkerung extra betonen. Die rückblickende Gegenüberstellung politischer Ankündigungen und Zielsetzungen (aus Parteiprogrammen und Regierungserklärungen) bei gleichzeitigem Abgleich

mit den jeweils veranschlagten Budgetzahlen sollte etwaige Abweichungen aufzeigen. Denn das Budget ist der in Zahlen gegossene „roten Faden“ für die Realisierung selbst gesetzter Ziele in festgelegten Zeiträumen (1 oder max. 2 Jahre) innerhalb einer Legislaturperiode. Der geschichtliche Rückblick liefert – so hoffe ich - neue Argumente und ermöglicht dadurch in Folge neue Einsichten für die politikwissenschaftliche Aufarbeitung dieses bisher erst wenig beachteten Themas.

5.1 Parteiprogramme - Grundlage politischen Denkens und Handelns

Seit 1945 waren zuerst drei, später dann meist vier Parteien und nach einem kurzen Intermezzo in den 90er Jahren (LIF) sowie seit 2005 kontinuierlich fünf Parteien in der österreichischen Legislative vertreten. Langfristig waren aber nur die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) und die Österreichische Volkspartei (ÖVP) mehr als einmal (in wechselnden Konstellationen) in der Regierung – von Minderheitskonstellationen einmal abgesehen.

Interessierte finden eine vollständige Darstellung inklusive einer umfassenden Auflistungen zum österreichischen Parteiensystems (wie z.B.: der institutionellen Rahmenbedingungen, der Rechtsstellung von Parteien, den Feinheiten und der Entwicklung des österreichischen Wahlsystems zum Nationalrat, den Grundzügen der staatlichen Parteienfinanzierung sowie der spezifischen Struktur und Dynamik des Parteiensystems) im „Handbuch des politischen Systems Österreichs“ (siehe Dachs 1997, 215-34).

Die Kontinuität bei Regierungsbeteiligungen bzw. die nahtlose Übernahme von Regierungsverantwortung durch mindestens eine der beiden Volksparteien ist rechnerisch seit 1966 sichergestellt. Die Rolle der führenden Regierungspartei ist im Rückblick seit 1970 – mit Beginn der SP-Alleinregierung unter Kreisky - von der ÖVP zur SPÖ gewandert (vgl. Dachs 1997, 230).

Die FPÖ hat sich seit den 1970er Jahren durch mehrere „Koalitions-Phasen“ bewegt (vgl. Dachs 1997, 230 und 286ff). Bis zum prozentuell erfolgreichsten Ergebnis bei der Nationalratswahl 1999 - mit 26,91% und stimmenmäßig erstmals

vor der ÖVP - konnte sie früher nur zweimal (zwischen 1970-71 und 1983-87) als Partner der SPÖ Regierungsverantwortung tragen.

Der Weg der FPÖ aus der politischen Isolation begann Mitte der 60er-Jahre unter Bundesparteiobermann (BPO) Friedrich Peter, und lässt sich an der Kontinuität der Wahlergebnisse und der langsam zunehmenden Gesprächsbereitschaft politischer Konkurrenten ablesen.

Er gipfelte dann vorerst in der Duldung einer SP-Minderheitsregierung im Zeitraum 1970-71 um den Preis einer minderheitenfreundlichen Wahlrechtsreform zum eigenen Vorteil. Die zweite Hälfte der 1970er Jahre ist durch eine weitere Zunahme der politischen Akzeptanz gekennzeichnet. Ziel der Annäherungen waren sowohl ÖVP (unter BPO Alexander Götz) als auch SPÖ (BPO Norbert Steger). Die unter BPO Steger stärker in Richtung Liberalismus ausgerichtete FPÖ, geriet dadurch aber intern in immer größere Auseinandersetzungen. Die internen Konflikte wurden durch die Regierungsbeteiligung 1983-1987 weiter verschärft und mündeten im September 1986 in die Wahl Jörg Haiders zum neuen BPO. Unter Haiders Führung transformierte sich die FPÖ in mehreren Phasen zu einer populistischen Protestpartei. Dieser Protestkurs war in Hinblick auf die Wahlergebnisse und die erzielten Mandate im Vergleich zu früher ausgesprochen erfolgreich. Nach der Nationalratswahl im Jahr 1999 (mit der niedrigsten Wahlbeteiligung seit 1945) war der Weg zur (nunmehr zweiten) Regierungsbildung der - hinter der SPÖ (33,2%) - zweit platzierten FPÖ (26,9%) mit der dritt platzierten ÖVP (26,9%) frei⁵⁴.

Da der Zeitraum für die vorliegende Untersuchung der Parteiprogramme sinnvollerweise auf die Jahre 1966 bis 2000 eingeeengt werden kann, rücken automatisch die beiden Großparteien SPÖ und ÖVP in den Fokus der Untersuchung. Beide haben während rund 34 Jahren entweder allein oder in Koalitionen Österreich regiert und maßgebliche Entscheidungen getroffen und politische Verantwortung getragen. Die Gliederung der österreichischen Parteienlandschaft hat sich dabei von einer „natur- oder gottgewollten Dreiteilung Österreichs“ (Adam Wandruska 1954, 291 zit. nach Dachs 1997, 235) in ein

54 vgl. hierzu Plasser, Ulram (2003), Anhang 194f

christlich-konservatives, ein sozialistisches und ein nationales Lager in den nachfolgenden Jahr(zehnt)en in eine pluralistischere Parteien- und Ideenlandschaft aufgesplittert.

Grundsätzlich festzuhalten ist:

„Die ehemals strikte Einbindung der österreichischen Parteien in politisch-weltanschauliche Lager war unter anderem auch durch eine scharfe programmatische Abgrenzung gekennzeichnet. In den Programmen der Zwischenkriegszeit formulierten die Parteien ihre grundsätzlichen Wertvorstellungen dergestalt, dass sie der Partei eine spezifische Identität verliehen und die Mitglieder in eine Art Glaubensgemeinschaft integrierten, wobei dem Individuum gewissermaßen ein „Lebenssinn“ vermittelt wurde: Für die österreichischen Sozialisten geschah dies in der Präambel zum „Linzer Programm“ von 1926, wo es heißt: „Die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Deutschösterreichs, gestützt auf die Lehren des wissenschaftlichen Sozialismus ..., führt den Befreiungskampf der Arbeiterklasse und setzt ihm als Ziel die Überwindung der kapitalistischen... Gesellschaftsordnung.“ Auch die Christlichsozialen legten ihre weltanschauliche Position 1926 in ihrem Programm wie folgt fest: „Die Christlichsoziale Partei erblickt das absolute Ziel des Staates in der Förderung der Wohlfahrt der Gesamtheit im vollen Umfange. Überzeugt, dass dieses Ziel nur erreicht werden kann, wenn die Grundsätze des Christentums zur Richtschnur genommen werden, sieht sie ihre Aufgabe darin, der Politik jene Richtung zu geben, die diesen Grundsätzen entspricht.“

In der zweiten Republik verschwinden solche dogmatischen Positionen aus den Grundsatzprogrammen. Sie werden durch gemäßigtere Haltungen ersetzt, die den geistigen Hintergrund moderner „catch-all“ –Strategien von Allerwelts- oder Volksparteien (Kirchheimer 1965) bilden. So gab die ÖVP die enge Bindung an die Katholische Kirche auf und unterstrich dies in ihrem „Salzburger Programm“ von 1972 mit der Aussage: „Die ÖVP anerkennt die Selbständigkeit der Kirchen und Religionsgemeinschaften und tritt für deren freies öffentliches Wirken ein. Sie bindet sich an keine Konfession oder kirchliche Institution.“ Auch die Sozialisten haben nach 1945 ihre strenge Klassengebundenheit aufgegeben und vertreten seither nicht mehr ausschließlich die Anliegen der Arbeiter. Im SPÖ-Programm von 1978 wurde dies wie folgt ausgedrückt: „Wir Sozialisten kämpfen für die Freiheit und Würde des Menschen, für die volle Gleichberechtigung und für soziale Gerechtigkeit innerhalb der Gesellschaft.“ (Horner 1997, 236)

Obige Punkte lassen daher darauf schließen, dass *„...die Parteien sich in ihrem Wesen, d.h. in Struktur und Funktion, aber auch in ihrer Programmatik gewandelt haben. Statt ihre Programme von in sich logisch stringenten Weltanschauungen abzuleiten, wird die Programmatik einer politischen Partei heute in Österreich*

„pluralistisch“ gewonnen, wodurch das Resultat entsprechend ambivalent ausfällt“ (ebd.).

Nach Pelinka⁵⁵ geben sich Parteien in allen westlichen Demokratien Programme, die grundsätzlich zwei Ansprüchen genügen wollen und sollen:

1. Ein Angebot an einzelne Zielgruppen (Wähler, Mitglieder,...) zu machen indem die eigenen Positionen und geplante policies und Konzepte dargelegt werden,
2. Funktion eines Kontrollinstruments zur Überprüfung der Parteiglaubwürdigkeit und die Bereitstellung eines Maßstabs zur Bewertung der Umsetzung vertretener Positionen und geforderter (Verbesserungs)Maßnahmen.

Neben diesen „Grundfunktionen“ bleibt aber noch ausreichend Raum für Programmvariationen die wie folgt unterschieden und charakterisiert werden können:

1. **Grundsatzprogramme:** basieren auf jahrelangen, intensiven theoretischen Debatten und definieren Gesellschaftsverständnis und Wertekodex der jeweiligen Partei; sie werden auf speziellen Programmparteitagen beschlossen und bleiben manchmal für Jahrzehnte (relativ) unverändert in Kraft; sie sind weder an Personen gebunden, noch stehen sie in direktem Zusammenhang mit einer bestimmten Wahl; Ihnen kommt aber sowohl eine Außen- als auch eine Innenfunktion zu.
2. **Aktionsprogramme:** enthalten konkrete und detaillierte Aussagen zu einzelnen Politikfeldern und politischen Handlungsabsichten; von Experten erarbeitet und fast ausschließlich an Parteifunktionäre (nicht an Wähler) gerichtet sind sie nur für einen vergleichsweise kurzen Zeitraum gedacht; Vorrangig kommt ihnen eine Außenfunktion zu, sie sind nur beschränkt für eine Innenfunktion vorgesehen.

55 vgl. Pelinka 1979, 7f

Wie Pelinka⁵⁶ feststellt, erfüllen Parteiprogramme gleich mehrere Aufgaben. Einerseits sollen Transparenz (Absicht und Agieren soll für Mitglieder/ Wähler erkenn- und kontrollierbar sein) und Rationalität (Wahlentscheidung für bzw. Beitritt zu einer Partei soll anhand objektiver Qualitätsmerkmale möglich sein) gefördert werden. Die Innenfunktion eines Programms zielt auf Sympathisanten, Mitglieder und Funktionäre (z.B. Integration unterschiedlicher Strömungen, Identifikation mit der Partei, Stimulation zu besonderen Anstrengungen,...) ab, während die Außenfunktion (z.B. Werbung für die Partei und Ansprechen bestimmter Zielgruppen, Profilschärfung, Abgrenzung bzw. Agitation von politischen Mitbewerbern,...) auf Wählermaximierung und –Gewinnung gerichtet ist. Die Gewichtung von Innen- und Außenfunktion hängt somit sowohl vom Ziel als auch vom Typus der Partei (Volkspartei, Einheitspartei, Zwerg- bzw. Oppositionspartei) und der jeweiligen Konkurrenzsituation ab. Je geringer die Konkurrenz, desto stärker kann die Außenfunktion vernachlässigt werden. Je stärker sich Parteien dem Typus einer Volkspartei („catch- all-party“) annähern, umso stärker rückt aber die Außenfunktion in den Vordergrund. So ist speziell bei den beiden großen österreichischen Parteien ÖVP und SPÖ erkennbar, dass sie sich bei Wahlkämpfen nicht mehr auf eine soziale Klasse als Zielgruppe beschränken. Beide haben sich zu „catch-all parties“ entwickelt, die mit vergleichbaren Mitteln ähnliche Ziele anstreben (vgl. Horner 1997, 243f).

Die bereits erwähnten Aktionsprogramme lassen sich aber nochmals in weitere Untergruppen splitten:

- Wahlprogramme: mit dem Ziel der Stimmenmaximierung vor Wahlen vorgelegt; entsprechende Wahlplattformen/ Wahlprogramme werden oftmals von der Parteispitze entworfen und im jeweiligen Spitzengremium der Partei beschlossen, bevor damit „Wahlgekämpft“ wird
- Regierungsprogramme: werden von einer Partei oder einer Parteienkoalition vor der Regierungsbildung formuliert um die Positionen und Ziele der Regierung während einer Gesetzgebungsperiode

56 vgl. Pelinka 1979, 10

festzuhalten und als Erfolgsmaßstab der eigenen Arbeit und Bewertungsmöglichkeiten für die Wähler

- Spezialprogramme: konzentrieren sich rein auf einzelne (politische) Teilbereiche (z.B. Konjunkturpakete etc.), wobei andere Sektoren gezielt ausgeklammert werden

Für die Untersuchung meiner Fragestellung ziehe ich daher als einen Pfeiler meiner Längsschnittanalyse die Grundsatzprogramme der beiden Regierungsparteien Österreichs – also SPÖ und ÖVP - heran. Vervollständigt wird das Bild durch den Vergleich der Regierungserklärungen der österreichischen Bundesregierungen sowie die Budgets – natürlich unter besonderer Beachtung und Betonung des Blickwinkels der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik – im Untersuchungszeitraum. Wichtige (Schlüssel)Passagen werde ich in den folgenden Unterkapiteln anführen und kurz kommentieren. Jeweils im Anschluß folgt noch eine kurze Zusammenfassung, die unter Berücksichtigung der in Kapitel 3 formulierten Hypothesen Auffälligkeiten, Widersprüche oder Gemeinsamkeiten kurz aufgreifen wird.

5.1.1 Die Grundsatzprogramme der SPÖ

Basis der Erhebung sind bei der SPÖ das **Neue Programm der SPÖ** („Wiener Programm“, beschlossen am außerordentlichen Parteitag vom 14. Mai 1958), das **Neue Parteiprogramm der SPÖ** (beschlossen am Bundesparteitag vom 20. Mai 1978) sowie das derzeit gültige **Grundsatzprogramm** (1995, 1998).

Im **Neuen** bzw. **Wiener Programm** der SPÖ (1958) stehen aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Situation - klar und deshalb auch unter Ziffer 1 „*Staat und Gesellschaft: Die Einigung Europas*“ insbesondere die Reintegration Österreichs als verlässlicher Partner und die Mitarbeit im europäischen Einigungsprozesses im Vordergrund:

„Die SPÖ unterstützt daher die Mitarbeit Österreichs im Europäischen Wirtschaftsrat (OEEC) und im Europarat. ... Die Schaffung eines einheitlichen

europäischen Wirtschaftsgebietes wird eine Steigerung der Ergiebigkeit der Arbeit und damit eine Hebung des Lebensstandards sowie eine Verstärkung der sozialen Sicherheit gewährleisten.“

(SPÖ 1958, 85)

Auch die Unterstützung von wirtschaftliches Wachstum und sozialer Absicherung der Bevölkerung stehen unter Ziffer 2 „*Wirtschaft: Lenkung und Planung*“ weit vorne auf der Agenda der Sozialdemokratie:

„Sozialistische Wirtschaft setzt langfristige Planung voraus. Aufgabe dieser Wirtschaftsplanung soll die Erreichung und Sicherung der Vollbeschäftigung, die Steigerung des Sozialprodukts und die Erhöhung des Lebensstandards sein. ... Instrumente der Planung und Lenkung werden vor allem die öffentlichen und privaten Investitionen, die Kredit-, Zoll- und Steuerpolitik und die Beeinflussung des Kapitalmarktes sein.“

(ebd., 92f)

Auch die künftige Rolle Österreichs innerhalb der erst im Entstehen begriffenen europäischen Einigung und die klare Verknüpfung und Verbindung österreichischer Interessen mit Europäischen Entwicklungen wird aus dem Absatz „*Europäische Wirtschaftsunion*“ unter gleicher Ziffer klar:

„Die SPÖ bekennt sich zur wirtschaftlichen Zusammenarbeit der Völker. ... Nur durch enge Zusammenarbeit kann Europa die Vollbeschäftigung als wirtschaftspolitisches Hauptziel erreichen, Steigerung der Produktivität und Hebung des allgemeinen Lebensstandard herbeiführen. ... Die österreichische Wirtschaftspolitik wird diese Ziele durch innerstaatliche Maßnahmen unterstützten. Die Entwicklung der Hilfsquellen und der Produktivität der Wirtschaft müssen mit Hilfe einer weitblickenden (sic!) und großzügigen Investitionspolitik die Konkurrenzfähigkeit sichern. ... Die nationalen Sonderinteressen werden mit den gesamteuropäischen Interessen in Einklang zu bringen sein.“

(ebd. 95)

Im darauf folgenden **Neuen Parteiprogramm** der SPÖ (1978) sind die Formulierungen schon entsprechend weiterentwickelt und in Anbetracht der fundamentalen Verschiebungen und der enorm ausgeweiteten Gestaltungsmöglichkeiten in der politischen Landschaft Österreichs (SPÖ-Alleinregierung) sowie der grundlegend veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen angepasst worden. Zusätzlich finden – im Hinblick auf die „verlorene“ Volksabstimmung zur Inbetriebnahme des Atomkraftwerk Zwentendorf sowie der noch frischen und eindringlichen Erinnerungen an die Energiekrise –

neue Parameter wie Umweltschutz, Energieeffizienz und nachhaltiges, verantwortungsvolles Handeln unter Berücksichtigung der Interessen aktueller und künftiger Generationen Eingang in den politischen Entscheidungsprozeß.

Deutlich wird dies im zweiten Kapitel *„Die Welt, die wir verändern wollen“*:

„Wissenschaft und Technik überschreiten immer neue Grenzen – aber ihr verantwortungsvoller Einsatz bedroht die Menschen und vergeudet Rohstoff- und Energievorräte.

Eine stark wachsende Weltbevölkerung würde eine steigende Produktion von Gütern und Leistungen erfordern – aber in der gegenwärtigen Wirtschaftsordnung sind Millionen Menschen arbeitslos.“

(SPÖ 1978, 9)

Die stärkere internationale Ausrichtung setzt sich auch im Kapitel *„3.2 Für eine menschengerechte Wirtschaft“* fort, denn *„Die internationale Verflechtung der österreichischen Wirtschaft und die dadurch gesetzten Grenzen traditioneller Wirtschaftspolitik erfordern verstärkte internationale Kooperation und*

Solidarität“(ebd., 20f). Der Wunsch nach Wachstum findet sich unter Punkt *„3.2.1*

Für qualitatives Wachstum“, denn:

„Dieses soll Armut beseitigen, hohe Beschäftigung und den weiteren Ausbau des öffentlichen Sektors gewährleisten und die Versorgung mit Gütern und Leistungen sowie die Lebensqualität der Bevölkerung verbessern.“

(ebd., 21)

Im Kapitel Landwirtschaft (3.2.10) wird die Unterstützung des Fremdenverkehrs *„Für Einkommensverbesserung der ländlichen Bevölkerung aus den Erträgen des Fremdenverkehrs“* gefordert, gleichzeitig aber auch der programmatische Versuch unternommen, das Thema Umweltschutz erfolgreich in die Parteipositionen zu integrieren:

„Sozialistische Politik muß die Bedürfnisse des Menschen in ihrer Gesamtheit sehen und die natürlichen Lebensgrundlagen schützen. Sie muß die Voraussetzungen schaffen für menschengerechtes Wohnen, für Erziehung, für die Versorgung der Alten, für die Lösung der Verkehrsprobleme und für eine humane Umwelt.“

(ebd.,28)

Im Unterschied zu den zurückliegenden (Grundsatz)Programmen findet sich im Programm des Jahres 1978 erstmals ein eigenes Kapitel zum Themenbereich Verkehr (3.3.4). Die wichtigsten Passagen daraus lauten wie folgt:

„Die Sozialisten treten für ein Verkehrssystem ein, welches den Lebensbedingungen der Menschen, den Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft und der geographischen Lage Österreichs in der Mitte Europas gerecht wird. Verkehrspolitik hat die Aufgabe, für die Überwindung räumlicher Distanzen zu sorgen und so zu einer ausgeglichenen räumlichen Entwicklung der Lebensbedingungen beizutragen. Die Menschen haben ein Recht darauf, möglichst rasch und gefahrlos zu ihren Arbeitsplätzen zu gelangen, ihre Freizeit optimal nutzen zu können und mit den notwendigen Gütern versorgt zu werden.“ (SPÖ 1978, 31)

Hier zeigt sich bereits in der Einleitung, dass im Programm der Sozialdemokratie Verkehrspolitik als Querschnittmaterie und als gestalterisches Instrument zur erfolgreichen Fortsetzung wirtschaftlichen Aufschwungs und Fortschritts betrachtet wird. Neue Straßen- und Schienenverbindungen werden zu Werkzeugen der räumlichen Entwicklung, zur Verbindung zwischen Arbeitsplatz und Wohnort und zur unverzichtbaren Lebensader welche der Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Gütern dient.

„Da die Marktkräfte eine ausgewogene Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger nicht gewährleisten können, ist nationale und internationale Verkehrsplanung erforderlich, die mit der Raumplanung, dem Umweltschutz und der Energiewirtschaft abzustimmen ist.“ (ebd.)

Die Notwendigkeit von verkehrsplanerischen Maßnahmen wird somit zwar festgehalten, es wird aber noch Jahre dauern, bevor Österreich erstmals einen bundesweite Rahmenplan zur koordinierten Planung und Umsetzung von Verkehrsmaßnahmen in die Realität umsetzt. Die wichtigsten Eckpunkte im Bereich Verkehrspolitik lauten somit:

„Die Sozialisten lassen sich bei der Entwicklung der einzelnen Verkehrsträger von folgenden Gesichtspunkten leiten:

- *Dem öffentlichen Verkehr ist aufgrund seiner erhöhten Sicherheit, seines geringeren Energieaufwands und seiner geringen Umweltbelastung gegenüber dem Individualverkehr und aufgrund der Tatsache, dass viele Menschen über kein Auto verfügen, Vorrang einzuräumen.*
- *Der öffentliche Personennahverkehr ist in all seinen Formen durch Maßnahmen der Verkehrsplanung und Verkehrsorganisation sowie durch verstärkte öffentliche Investitionen zu fördern.*
- *Eisenbahnen sind nach wie vor das für die Beförderung einer großen Zahl von Menschen und großer Gütermengen unerlässliche Transportmittel. Die Verlagerung des Gütertransports, vor allem von gefährlichen Gütern im Fernverkehr von der Straße auf die Schiene, ist dringend geboten. Durch Erhöhung der Geschwindigkeit, Verbesserung des Komforts und*

betriebliche Rationalisierung sollen die Eisenbahnen noch leistungsfähiger und damit attraktiver werden.

- *Das Auto kann zweifellos zur besseren Freizeitnutzung und in Gebieten, wo öffentliche Verkehrsmittel nicht zur Verfügung stehen, zu Bewältigung der Berufswege (sic!). In Ballungsräumen sind aber verkehrsordnende Maßnahmen zum sinnvollen Einsatz des Autos erforderlich.*
- *Durch die Schaffung von Fußgängerzonen, Spiel- und Grünstraßen sollen Wohngebiete vom Durchzugsverkehr zunehmend befreit werden.*
- *Der Straßentransport in Österreich ist durch den Transitverkehr in besonderem Maße belastet. Zudem gehören die Kosten des Straßenbaus in Österreich zu den höchsten Europas. Daraus folgt, dass für die Errichtung des übernationalen Straßennetzes eine internationale Kostenaufteilung notwendig ist. Besonders teure Straßen sollen nur gegen Gebühr benutzt werden können.*
- *Der Verkehr auf den Wasserwegen ist ein wichtiger Beitrag zur Intensivierung des Warenaustausches in Europa. Ihr weiterer Ausbau ist durch gesamteuropäische Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Planung, des Baus und der Finanzierung zu sichern. Dabei ist sicherzustellen, dass alle Anrainerstaaten gleichberechtigt mitentscheiden.*
- *Den Möglichkeiten, mit dem Flugzeug weite räumliche Distanzen zu überwinden, kommt eine immer größere Bedeutung zu. Es müssen alle Voraussetzungen geschaffen werden, dass immer mehr Menschen die Benützung des Flugzeugs, vor allem im Urlaubsverkehr, ermöglicht wird.*
- *In der Tarifpolitik ist stärker zu berücksichtigen, dass die betriebswirtschaftliche Rentabilität keine ausreichende Orientierungsgröße ist.“*

(ebd., 31f)

Anhand obiger Positionen bestätigt sich einerseits die früher getroffene Einschätzung von Verkehrspolitik als Querschnittmaterie und die Forcierung des weiteren Ausbaus der Verkehrswege und –Träger unter der Prämisse volkswirtschaftlicher Überlegungen. Sowohl die Bevorzugung von öffentlichem Verkehr als auch die prioritäre Reihung von Verkehrsplanung und –Organisation belegen die Konzentration auf bereits bestehende und vorhersehbare Bedürfnisse der Bevölkerung. Im Bereich des Gütertransports steht vorerst noch die Verlagerung von Gefahrentransporten von der Straße auf die Schiene im Vordergrund. Weitere Aspekte des Umweltschutzes oder gar Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung wie in der Schweiz sind zu diesem Zeitpunkt weder in die Diskussion zur Programmerstellung eingeflossen noch haben sie im Entstehungsprozess hinreichende Mehrheiten für eine Aufnahme ins Schlusspapier gefunden. Insbesondere der letzte Satz betreffend „Erhöhung der

Geschwindigkeit, Verbesserung des Komforts etc.“ im Eisenbahnbereich wird sowohl die politischen Debatten als auch die Diskussionen und Auseinandersetzungen kommender Jahrzehnte als Dauerargument für den weiteren Ausbau der Schieneninfrastruktur beherrschen. Ob die reale Erfüllung dieser Forderung je vollumfänglich umgesetzt wird bleibt abzuwarten.

Die nächsten Evolutionsschritte finden im **Grundsatzprogramm** (SPÖ 1998) statt - kurz vor Ende von dreizehn Jahren „Großer Koalition“ und rund um den Antritt der ersten Koalitionsregierung rechts der Mitte - FP und VP - im Jahr 1999/2000. Im Kapitel Grundwerte werden wichtige Klarstellungen, programmatische Aktualisierungen und die Neubewertung der individuellen, persönlichen Verantwortung jeder und jedes Einzelnen getroffen:

„Unsere politische Arbeit zielt darauf ab, eine Gesellschaft ohne Privilegien und Herrschaftsverhältnisse zu schaffen, die demokratisch organisiert ist und auf den Werten der Freiheit, der Gleichheit, der Gerechtigkeit und der Solidarität beruht. Entscheidungsgrundlagen für die Lebensgestaltung jeder und jedes einzelnen müssen vor allem die Verantwortung gegenüber sich selbst, gegenüber den Mitmenschen und der Gesellschaft, gegenüber der Umwelt sowie gegenüber künftigen Generationen sein.“

(SPÖ 1998, 3)

Unter der Überschrift „*Grundsätze der Sozialdemokratinnen und Sozialdemokraten*“ findet sich dann folgendes Bekenntnis:

„In einem sozialdemokratischen Konzept der Wirtschaft steht der Mensch im Mittelpunkt. Es hat Wohlstand für alle und damit eine gerechte Verteilung der Arbeit, der Güter und Dienstleistungen sowie des Einkommens zum Ziel. Märkte – ihre Dynamik und Innovationsfähigkeit – leisten innerhalb definierter Rahmenbedingungen und bei fairem Wettbewerb einen wichtigen Beitrag zur Förderung des Wohlstands durch ihren Zwang zu effizienter und preiswerter Erbringung von Leistungen und Gütern im Interesse der Verbraucherinnen und Verbraucher. Die Kräfte des Marktes allein sorgen jedoch nicht für eine gerechte Verteilung. Ungezügelter Märkte lassen vielmehr gefährliche Kapitalkonzentrationen und neue Monopole entstehen. Deshalb muss dem Markt ein Rahmen gegeben und dort korrigierend eingegriffen werden, wo sich die Kräfte des Marktes gegen Menschen und Umwelt richten.“

(ebd., 4f)

Obwohl wichtige Eigenschaften des Marktes – Dynamik, Innovation und Effizienz bei der Preisfindung – auch von sozialdemokratischer Seite klar anerkannt

werden, erfolgt gleichzeitig die Feststellung der Unverzichtbarkeit staatlicher Eingriffe und Regelungen zur Sicherstellung der Funktion bestehender Märkte. Insbesondere überall dort, wo sich die Kräfte des Marktes andernfalls gegen Mensch und Umwelt richten würden.

Auch hier wird wieder die starke Zukunftsorientierung der Sozialdemokratie und der Wunsch nach (gesamt)gesellschaftlicher Wohlstands(ver)mehrung und möglichst umfassender Teilhabe aller Bürgerinnen und Bürger spürbar. So wie in früheren Programmen wird weiterhin auf die Bereitstellung entsprechender Rahmenbedingungen – z.B. in Form von Infrastrukturprojekten – gesetzt, wie folgender Punkt aus dem Kapitel „III. Politische Perspektiven“ zeigt:

„(13) Wir befürworten eine gezielte Wachstumspolitik, staatliche Investitionen in die öffentliche Infrastruktur, steuerliche und geldpolitische Maßnahmen, die Investitionen in den produktiven Sektor begünstigen und spekulativen Kapitaleinsatz auf nationalen und internationalen Finanzmärkten belasten. Wir befürworten die steuerliche Entlastung des Faktors Arbeit und die Belastung des Verbrauchs natürlicher und nicht vermehrbare Ressourcen.“
(ebd., 7f)

Auch der Bereich Umweltschutz und Lebensqualität unter der Überschrift „Hohe Lebensqualität in einer humanen Umwelt“ findet im aktuellen Programm entsprechende Fortsetzung - unter Berücksichtigung der neuen Gegebenheiten sowie des erweiterten Wissens in den Bereichen Umwelt- und Klimaschutz:

„(1) Wir tragen sowohl der Umwelt als auch den nachfolgenden Generationen gegenüber Verantwortung. Um unsere Umwelt lebenswert zu erhalten, dürfen wir nicht mehr an Ressourcen verbrauchen als wir ersetzen oder wieder erneuern können, müssen wir den Schadstoffausstoß auf ein erträgliches Maß zurückführen und Risiken, die nicht wieder gut zu machende Schäden für die Umwelt auslösen können, vermeiden. Eine in diesem Sinne verstandene ökologische Nachhaltigkeit ist eine Leitlinie unseres politischen und wirtschaftlichen Handelns.“

...

(3) Zentrale umweltpolitische Zielsetzungen sind die Reduktion der Schadstoff- und Lärmbelastung sowie die gezielte Förderung des öffentlichen Verkehrs und umweltverträglichen Güterverkehrs.

(4) Wir treten für ein Verkehrssystem ein, dass am Wohl der Menschen, den Entwicklungsmöglichkeiten der Wirtschaft und der geographischen Lage Österreichs in der Mitte Europas orientiert ist. Wir unterstützen mit Nachdruck die Schaffung transeuropäischer Schienennetze unter Einbindung des österreichischen Verkehrsnetzes. Wir treten für ein Finanzierungssystem ein, dass Transportbedürfnisse umwelt- und anrainergerecht erfüllen hilft und damit den unfairen finanziellen Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern überwinden hilft.

(5) Eine zukunftsorientierte internationale Verkehrspolitik muss sich an der Kostenwahrheit im Verkehr und der Anwendung des Verursacherprinzips orientieren. Dem Bedürfnis der Menschen nach einer sauberen Umwelt und nach sicheren und zuverlässigen Verkehrsmitteln ist durch eine bessere Balance zwischen den einzelnen Verkehrsarten durch spezielle Maßnahmen für den Personenverkehr, den öffentlichen Personennahverkehr und den Güterverkehr nachzukommen.

(6) Mit der Verbesserung der Mobilität, der Forcierung des umweltfreundlichen Schienenverkehrs, der Schifffahrt und des nichtmotorisierten Verkehrs, der frühest möglichen Nutzung des jeweiligen Standes der Technik zur Vermeidung von Negativwirkungen des Verkehrs und durch bewußtseinsbildende Maßnahmen kann dieses Ziel erreicht werden. Wir fordern eine nationale und internationale Verkehrsplanung, die mit der Energiewirtschaft und der Raumplanung abzustimmen ist. Regionale Verkehrskonzepte müssen die Bedürfnisse der Menschen besser und kundennäher erfassen.“

(ebd., 11-13)

Es zeigt sich, dass die wichtigen Probleme klar erkannt und - wenn auch unkonkret - im Grundsatzprogramm angesprochen und politisch adressiert werden. Anstatt der alleinigen Orientierung auf wirtschaftliches Wachstum, sollen sich bestehende und neue Verkehrssysteme primär am Wohl der Menschen (d.h. Finanzierung umwelt- und anrainergerecht) und erst nachgeordnet an den Bedürfnissen der Wirtschaft orientieren. Sowohl *Kostenwahrheit* als auch *Verursacherprinzip* werden als wichtige und unverzichtbare Randbedingungen für die Gestaltung und Ausrichtung künftiger Verkehrspolitik angeführt und die Notwendigkeit zur Verschiebung des Modal Split erkannt und eingefordert. Trotzdem bleibt auf der Habenseite auch weiterhin nur die Forderung nach bewußtseinsbildenden Maßnahmen sowie die Anregung einer besseren Koordinierung und Abstimmung nationaler und internationaler Verkehrsplanungsmaßnahmen. Echte politische Umsetzungsvorgaben bleiben jedoch unverbindlich oder fehlen.

5.1.2 Die Grundsatzprogramme der ÖVP

Bei der ÖVP dienen das Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei „**Was Wir Wollen**“ (beschlossen am 7. Bundesparteitag der ÖVP – Innsbruck 1958), das „**Salzburger Programm**“ (beschlossen am ao. Bundesparteitag vom

1.Dezember 1972) ergänzt durch das „**Zukunftsmanifest für eine neue Freiheit**“ (beschlossen durch die Bundesparteileitung am 5.Juni 1985) und das aktuell gültige „**Grundsatzprogramm**“ (beschlossen am 22.April 1995) als Grundlage der Erhebung. Wie schon bei der SPÖ „starten“ wir auch bei der ÖVP mit dem ersten *Grundsatzprogramm* „**Was Wir Wollen**“ (ÖVP 1958) und finden unter der Überschrift *Die Wirtschaft hat dem Wohlergehen aller zu dienen* folgendes:

„Wir sind der Auffassung, dass in letzter Instanz der Staat die Verantwortung für einen reibungslosen und krisenfreien Ablauf des Wirtschaftsgeschehens trägt. Vor allem die Erhaltung eines stabilen Geldwertes und damit der Kaufkraft von Millionen Lohnempfängern, Rentnern und Sparern stellt eine Verantwortung dar, der sich der Staat nicht entziehen kann. ... Ein Staat der die Hälfte des Volkseinkommens einnimmt und wieder ausgibt, besitzt ausreichende Möglichkeiten für eine aktive Konjunkturpolitik. Es ist allerdings notwendig, diese aktive Konjunkturpolitik nicht nur von Budgetjahr zu Budgetjahr sondern weit vorausschauend zu betreiben.“
(ÖVP 1958, 7)

Auch hier steht die Ankurbelung der Wirtschaft – allerdings mit starkem Augenmerk auf Erhalt der Geldwertstabilität und impliziter Kritik an der Steuerpolitik sowie der Umsetzung vorausschauender Konjunkturpolitik – als wichtigstes Ziel politischen Handelns im Vordergrund. Die unterschiedlichen wirtschaftspolitischen Ansätze von SPÖ und ÖVP zielen zwar auf das selbe Ergebnis, nämlich Wirtschaftswachstum ab, der Weg dorthin unterscheidet sich aber grundsätzlich. In Hinblick auf die erst relativ kurz zurückliegende schwarz-blau-orange Regierungszeit (1999-2006), scheinen die ÖVP-Ansätze enorm vertraut und haben trotz der zeitlichen Distanz überraschend wenig von Ihrer programmatischen Gültigkeit verloren.

Bestrebungen zur Teilhabe und der Möglichkeit zur österreichischen Partizipation an der europäischen Einigung und Integration finden sich unter der Überschrift *„Europa wird unsere wirtschaftliche Zukunft sein“*:

„Wir bejahen die Einigung Europas. Das christlich-demokratische Europakonzept fußt weder auf dem bloß wirtschaftlichen Vorteil, noch auf Tradition allein. Wir sind bereit, schöpferisch für die Verwirklichung einer friedlichen europäischen Zusammenarbeit tätig zu sein. Wir verlangen aber auch von allen anderen freien Staaten Europas Beweise europäischen Geistes. Sowohl das für uns derzeit schmerzlichste außenpolitische Problem, die Südtirolfrage, als auch die Berücksichtigung der Sonderstellung

Österreichs in einem europäischen Markt setzen voraus, dass innerhalb Europas auch die Rechte und die berechtigten Wünsche eines kleinen Staates respektiert werden.

Durch den Zusammenschluss der nationalen Volkswirtschaften zu einer europäischen Großraumwirtschaft ist eine Steigerung des Lebensstandards zu erwarten, an der auch das österreichische Volk teilhaben soll. Wir sind deshalb entschlossen, die österreichische Wirtschaft auf die Erfordernisse und Möglichkeiten einer europäischen Großraumwirtschaft einzustellen und gleichzeitig die wirtschaftlichen Verbindungen mit der übrigen Welt zu verstärken.

...

Wir fordern deshalb, dass die Wirtschaftspolitik des Staates sowie der Gebiets- und Berufskörperschaften voll in den Dienst der Währungsstabilität, der Leistungssteigerung und der Kostensenkung gestellt wird.“

(ebd., 8)

Insbesondere „(D)urch Zusammenschluss der nationalen Volkswirtschaften zu einer europäischen Großraumwirtschaft ...“ und die Entschlossenheit „...die österreichische Wirtschaft auf die Erfordernisse und Möglichkeiten einer europäischen Großraumwirtschaft einzustellen und gleichzeitig die wirtschaftlichen Verbindungen mit der übrigen Welt zu verstärken“ zeigen die klare Absicht der Volkspartei Österreich als verlässlichen Partner innerhalb des europäischen Verbunds zu verankern und in folge als Teilnehmer der europäischen Großraumwirtschaft entsprechende europäische Entscheidungen und Vorgaben (z.B. Gewichtslimit bei LKW) vollumfänglich mitzutragen.

Dies führt uns zum **Salzburger Programm** (ÖVP 1972), das kurz nach Ende der ÖVP-Alleinregierung unter Bundeskanzler Josef Klaus und während der SPÖ-Alleinregierung unter Kreisky beschlossen wurde. Es sei hier kurz in Erinnerung gerufen, dass während der Jahre 1970 und 1971 aus Mangel an einer absoluten Mehrheit der SPÖ im Nationalrat ein „Duldungsübereinkommen“ mit der FPÖ geschlossen wurde, um gegen ein etwaiges Misstrauensvotum durch die ÖVP abgesichert zu sein⁵⁷.

Bereits im Vorwort des Salzburger Programms findet sich folgende Feststellung:

„Für die ÖVP gilt es, den besonderen Herausforderungen der nächsten Jahre - Österreichs Position im neuen Europa, leistungsfähige Wirtschaft und hoher sozialer Standard, vor allem aber dem Schutz des Lebens und der Umwelt – gerecht zu werden. Wir bauen dabei auf dem Prinzip der Partnerschaft, der Verantwortung für den nächsten und die kommenden Generationen auf.

⁵⁷ vgl. hierzu Pelinka/ Rosenberger (2000), Tab. 7.2, 121

...

Aufbauend auf den Grundsätzen des „Salzburger Programms“ hat die ÖVP beim Zukunftsparteitag 1989 das neue Ordnungsmodell der „Ökosozialen Marktwirtschaft“ beschlossen, dass die Dynamik der Marktwirtschaft für den Ausbau des sozialen Netzes und für den Umweltschutz, damit für die Sicherung der Lebensgrundlagen, mobilisiert.“

(ÖVP 1972, 1)

Interessant ist dieser Absatz meiner Meinung nach deshalb, weil bereits in der Einleitung auf die Notwendigkeit und Unverzichtbarkeit eines „dritten Weges“ hingewiesen wird, dessen Ziel darin besteht, einerseits Leben und Umwelt nachhaltig zu schützen gleichzeitig aber auch eine leistungsfähige Wirtschaft inklusive hoher Sozialstandards zu sichern und aufrechtzuerhalten. Unter der Überschrift *„Neue Verantwortung in der Gesellschaft“* folgen dann weiterführende Erklärungen zu Lebensbedingungen, Aufrechterhaltung der Gesundheit, Umweltschutz und Solidarität der Völker wie zum Beispiel:

„4.1.1 Es war immer Ziel der ÖVP, die Lebensbedingungen aller Österreicher zu verbessern. Nach dem großen Werk des Wiederaufbaus führten soziale Marktwirtschaft und Wachstumspolitik zu früher nie erreichtem Wohlstand und sozialer Sicherheit.

...

4.1.3 Die Erhaltung der menschlichen Gesundheit, ihre Bewahrung vor Zivilisationsschäden und die Nutzung der wachsenden Möglichkeiten zu Lebensverlängerung werden zu erstrangigen Aufgaben der Gesellschaft.

...

4.1.4 Der Schutz unserer Umwelt, vor allem auch die Erhaltung und Wiederherstellung des ökologischen Gleichgewichtes der Natur, sind heute vordringlich gewordene Aufgaben des Staates und der Gesellschaft.

...

4.1.10 Die Probleme der Zukunft können nur mehr durch enge Zusammenarbeit und Solidarität der Völker über die Grenzen der Staaten hinweg bewältigt werden.“

(ebd., 13-15)

Also ganz ähnlich wie bei der SPÖ stehen Wachstum, Wohlstand und soziale Sicherheit ganz oben auf der politischen Agenda. Klar wird aber auch der Erhalt der menschlichen Gesundheit, der Schutz der Umwelt und die Notwendigkeit zur europaweiten, grenzüberschreitenden Zusammenarbeit von den Verfassern für die Zukunft betont.

Entsprechend dem immer wieder artikulierten Selbstverständnis der Volkspartei als „Wirtschaftspartei“ findet sich die Betonung dieser Kernkompetenz im Kapitel „4.4 Wirtschaft – Basis des Fortschritts“, wo auch entsprechend auf die Hintergründe und die Einschätzungen aus Sicht der ÖVP eingegangen wird:

„4.4.1 Die ÖVP versteht Wirtschaftspolitik nicht als Selbstzweck oder Machtinstrument, sondern als Voraussetzung zur Sicherung und Verbesserung menschliche Lebensverhältnisse. Instrument dieses Strebens ist die soziale Marktwirtschaft, die in ihrer Weiterentwicklung nicht allein wachsenden Wohlstand erringen und individuelle Bedürfnisse befriedigen, sondern auch die gemeinschaftlichen Aufgaben in Gegenwart und Zukunft bewältigen soll.

4.4.3 Die verschärfte internationale Konkurrenz und die Schaffung größerer Wirtschaftsräume verlangen von der österreichischen Wirtschaft eine erhöhte Leistungsfähigkeit. Der hohe Exportanteil, die Bedeutung des Tourismus sowie die steigenden finanziellen Anforderungen an den Staat machen verstärkte Anstrengungen sowie die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Erhöhung der Produktivität notwendig. Größtmögliche Förderung wirtschaftsbezogener Forschungs- und Entwicklungstätigkeit, der gezielte Einsatz von Ausbildung und Information, die Förderung von Forscher- und Unternehmergeist sowie der Anreiz zu Leistungsfreude und Risikobereitschaft sind dafür entscheidende Voraussetzungen.

4.4.4 Der notwendige Ausbau und die Erhöhung der Mobilität der Unternehmungen ist sowohl durch die Förderung der Investitionstätigkeit als auch durch eine wirksame Strukturpolitik und Raumordnung zu ermöglichen. Die weitere Verbesserung der Qualität der Leistungen und die Sicherung einer preiswerten Versorgung der Konsumenten erfordert die gezielte Förderung der Spezialisierung und Kooperation vor allem im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe. Die Existenz der freien Berufe ist ebenso wie die Entwicklung zur persönlichen Dienstleistung in einer arbeitsteiligen Gesellschaft eine Voraussetzung zur Verbesserung der Lebensverhältnisse.

4.4.5 Im ländlichen Raum müssen die Lebensgrundlagen durch die Bereitstellung zusätzlicher Einkommensmöglichkeiten verbessert werden. Der Ausbau der Infrastruktur und die Beseitigung von regionalen Wohlstandsgefällen gehört zu den vordringlichsten Aufgaben der Raumordnung. Der ländliche Raum darf nicht nur unter dem Gesichtspunkt der land- und forstwirtschaftlichen Produktion gesehen werden, sondern gewinnt neue Bedeutung für die Sicherung der natürlichen Umwelt und des Erholungswertes der Landschaft für die gesamte Bevölkerung.

4.4.6 Ausgabe des Staates in einer modernen Wirtschaftspolitik ist die Erstellung langfristiger Konzepte, die Bereitstellung der notwendigen Daten, die Durchführung einer flexiblen Struktur-, Arbeitsmarkt-, Konjunktur-, Steuer- und Investitionspolitik durch eine wirtschaftsnahe Gesetzgebung und effiziente Verwaltung. Der Staat hat seine wirtschaftspolitischen Entscheidungen vor dem Horizont der immer stärker werdenden internationalen Verflechtungen zu treffen. Die Belastungsfähigkeit der Wirtschaft findet ihre Grenze in der Sicherung der internationalen Konkurrenzfähigkeit der Unternehmen.“

(ebd., 20-23)

Vorrangiges Ziel der ÖVP-Politik – zumindest nach diesem Grundsatzprogramm – stellt die Sicherung und Verbesserung menschlicher Lebensverhältnisse dar. Erreicht werden soll dies durch die Förderung von Forscher- und Unternehmergeist sowie durch Anreize für mehr Lebensfreude und Risikobereitschaft. Durch verschiedene (notwendige) Maßnahmen wie z.B. (infrastrukturellen) Ausbau oder eine wirksame Strukturpolitik und Raumordnung sollen sowohl die Mobilität erhöht als auch die preiswerte Versorgung von Konsumenten sichergestellt werden. Der angeführte Ausbau soll speziell im ländlichen Raum zum Abbau der dort besonders ausgeprägten Wohlstandsgefälle beitragen. Gleichzeitig wird auf die ständig zunehmende Bedeutung gerade dieses Raumes für die Sicherung natürlicher Umwelt und den hohen Erholungswert (Tourismus) hingewiesen. Unter Punkt 4.4.6 wird aber - trotz der erwähnten obigen Ansätze zur breiten Diskussion und Beachtung zusätzlicher Bewertungsgrößen – das Primat der Wirtschaft für staatliche Entscheidungen sowie in Hinblick auf internationale Verflechtungen und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit „einzementiert“.

Im Punkt „4.8 Umweltschutz“ werden dann die Positionen und Überlegungen zum Thema präsentiert:

„4.8.1 Umweltschutz ist nicht nur Aufgabe des Staates, es besteht auch für jeden einzelnen die Verpflichtung, umweltgerecht zu denken und zu handeln und Verständnis für Umweltschutzmaßnahmen aufzubringen.

4.8.2 ... Die Unterordnung der Produktionstechnik unter die Gesetze der Biosphäre ist ein Problem, das nur im engsten Einvernehmen zwischen Politik, Wissenschaft und Wirtschaft und durch internationale Zusammenarbeit gelöst werden kann.

...

4.8.4 Der Mensch hat Anspruch auf eine gesunde ästhetische Umwelt, Natur- und Stadtbildschutz, Bau-, Stadt- und Raumplanung müssen darauf bedacht nehmen, dass die Umwelt des Menschen Erholungsraum und eine >>Stätte der Seele<< ist.“

(ebd., 27f)

Klar wird, dass Umweltschutz bei jeder und jedem einzelnen StaatsbürgerIn beginnen muß. Die enge Verzahnung zwischen Politik und Wirtschaft zur Behandlung und Lösung dieser Problemstellung wird richtig erkannt, der programmimmanente Widerspruch findet sich aber im postulierten Primat der

Wirtschaft (Absatz 4.4.6). Gerade Unterpunkt 4.8.4 spiegelt das Dilemma nochmals wider, denn einerseits wird der Anspruch auf gesunde Umwelt, auf Naturschutz und die Notwendigkeit eines unangetasteten Erholungsraum anerkannt, andererseits soll Infrastruktur in Hinblick auf Wohlstandsmehrung und die preiswerte Versorgung aller Konsumenten ausgebaut werden. Dieser Widerspruch innerhalb des programmatischen Ansatzes muß zu Problemen und Widersprüchlichkeiten in der policy-Formulierung und -Umsetzung führen.

Aus dem Jahr 1985 datiert das nächste Grundsatzpapier der ÖVP mit dem Titel **Zukunftsmanifest**. Während der „kleinen Koalition“ zwischen SPÖ und FPÖ⁵⁸ stellt die ÖVP ihr Programm unter den Titel „Mit uns neu beginnen!“. In der Einführung wird unmissverständlich festgestellt:

„Ausgehend von den Grundsätzen des Salzburger Programms, zeigt Zukunftsmanifest die Konturen einer Gesellschaft wie sie die Volkspartei als Antwort auf die Herausforderungen der Gegenwart nach 15 Jahren sozialistischer Vorherrschaft durch eine andere Art von Politik für Österreich realisieren will.“
(ÖVP 1985)

Die ÖVP zeigt deutlich den Willen und die Absicht wieder zurück an die Schalthebel der Macht zu gelangen, um eine andere Art von Politik für Österreich umzusetzen. Im dritten Kapitel „*Der Mensch ist ein Teil der Natur*“ geht das Manifest dann auf die nach ÖVP-Ansicht notwendigen Änderungen sowie ihre Lösungsansätze ein:

„3.1 DIE ERDE ist Heimat des Lebens. Sie muß als Heimat für Menschen, Tiere und Pflanzen auch künftigen Generationen erhalten bleiben. Der Mensch ist nur ein Teil dieser Natur. Er hat kein Recht darauf, diese willkürlich und rücksichtslos auszubeuten.

...

3.2 FALSCHER ROMANTIK kann daraus freilich auch ein Zerrbild der Natur entwerfen. ... Natur ist auch grausamer, ist mitleidsloser Kampf, ist millionenfache Verschwendung. Deshalb ist es wichtig, dass der Mensch eine neues, ein zeitgemäßes Verhältnis zur Natur findet, das beide Extreme – die Missachtung ebenso wie unkritische Vergötzung der Natur – vermeidet. Es muß ein Verhältnis der Solidarität mit der Natur, mit allem Leben auf der Erde sein: Wenn der Mensch in richtiger Weise der Natur dient, wird die Natur dem Menschen dienen.

3.3 TECHNIK ist so alt wie die Menschheit. Sie entspringt einer Urbetätigung des Menschen. Dieser beobachtet die Natur, lernt ihre Gesetzmäßigkeiten kennen und schafft durch Denken in Bildern und abstraktes Planen etwas Neues, das ihm hilft,

58 vgl. Pelinka/ Rosenberger 2000, 121

das Leben besser zu meistern: Werkzeuge, Geräte, Apparate, Maschinen, Bauwerke. Ohne Technik wäre Menschsein nicht möglich. Ohne Technik hätte der Mensch niemals als einzige biologische Art den gesamten Erdkreis besiedelt.

Aber weil Technik Menschenwerk ist, kann sie, wie alles Menschliche, auf Irr- und Abwege geraten. Nutzen wie Gefahren liegen nicht in der Technik als solcher, sondern in deren Anwendung. Diese kann zum Vorteil wie zum Schaden des Menschen sein. Letzteres ist unzweifelhaft der Fall, wenn wir mittels Technik die natürlichen Lebensgrundlagen gefährden. Die Verantwortung dafür liegt bei jedem einzelnen.

...
3.5 UMWELTSCHUTZ ist ein unerlässliches Vorrangziel zukunftsbezogener Politik; der Umweltschutz ist die soziale Frage unserer Zeit. Um sinnvoll und wirksam zu sein, genügt Flickschusterei in Form nachträglicher Umweltreparatur nicht, so notwendig auch die Behebung von Schäden, etwa in unseren Wäldern, zunehmend aber auch an den Böden, ist. Unerlässlich ist die Erarbeitung eines umfassenden Umweltschutzkonzeptes. Zuerst muss festgestellt werden, woran es fehlt.

...
Bei der Verteilung der Finanzierungslasten ist auf die Leistungsfähigkeit der Verursacher, die im Regelfall herangezogen werden sollen, Bedacht zu nehmen. Das darf freilich nicht zu ständigen Verzögerungen und Abschwächungen der Auflagen führen: Genug Geld ist nie da. Wo es um vordringliche Aufgabenstellungen geht (z.B. Waldsterben), müssen alle Verursacher (Hausbrand, Kraftfahrer, Industriebetriebe) angemessen herangezogen werden.

Die Kosten für den Umweltschutz sind sehr hoch. Daß letztlich jeder Staatsbürger einen Beitrag zu ihrer Finanzierung aufbringen muß, darf nicht verschwiegen oder beschönigt werden.

...
Alle bisherigen Erfahrungen führen zu dem Schluß, dass sich die Soziale Marktwirtschaft innerhalb staatlicher Rahmenbedingungen besser als bürokratischer Staatsdirigismus auch für die Bewältigung der meisten Umweltprobleme eignet. Der Gebrauch des knapp gewordenen Gutes Umwelt wird teurer werden. Subventionen sind als einmalige Überbrückungshilfe für die rasche Beseitigung schon eingetretener Schäden oft unentbehrlich. Für die Neuerrichtung von Produktionsanlagen sind sie der falsche Weg.

...
Bei der Durchführung aller umweltschutzpolitischen Maßnahmen – Altlastensanierung, Fernwärmeausbau, Entschwefelung des Heizöls, Umrüstung von Kraftfahrzeugen, Verkehrsberuhigung, Sondermüllbeseitigung, Verbot schädlicher Chemikalien, Rohstoffwiederaufbereitung, Boden- und Grundwassersanierung usw. – ist auf die grenzüberschreitende Dimension des Problems Bedacht zu nehmen: Nationale Lösungen müssen halbe Lösungen bleiben. Lösungen, in die nicht die Beteiligten und Betroffenen eingebunden werden, bleiben das auch. Für die Mitwirkung an den Bemühungen um eine saubere Umwelt, muß die gesamte Bevölkerung gewonnen werden.“
(ÖVP 1985, 11-13)

Umweltschutz und das Vor- und Mitdenken technischer Auswirkungen auf Natur und Menschen in Österreich ist im Manifest von 1985 fixer Bestandteil des ÖVP-Grundsatzpapiers geworden. Für die ÖVP ist der Mensch nur Teil der Natur, der er symbiotisch dient damit beide profitieren können. Durch den Einsatz von Technik bietet sich dem Menschen aber die Möglichkeit den gesamten Erdkreis zu besiedeln – die natürlichen Lebensgrundlagen sollen und dürfen durch Technikeinsatz aber nicht gefährdet werden. Weshalb Umweltschutz auch zu einem wichtigen Kernstück zukunftsorientierter Politik, um nicht zu sagen der sozialen Frage unserer Zeit die im Rahmen eines möglichst umfassenden Umweltschutzkonzeptes beantwortet werden soll, avanciert. Es sei aber darauf hingewiesen, dass dieses Vorgehen mit nicht unerheblichen Kosten verbunden ist, und daher jeder und jede StaatsbürgerIn einen Beitrag zur Finanzierung leisten muss. Interessanterweise wird auf „immaterielle“ – also beispielsweise der Verzicht auf einen PKW, einen Urlaubsflug oder einfach durch den Kauf regionaler Produkte ohne lange Transportwege – Beiträge zum Umweltschutz trotz vernachlässigbarer monetärere Kosten für jede(n) Einzelne(n) nicht eingegangen.

Stattdessen wird auf die Bedeutung marktwirtschaftlicher Mechanismen (Soziale Marktwirtschaft) und die erwartete Steigerung der Kosten für notwendige Maßnahmen im Bereich des Umweltschutzes hingewiesen. Unter den Oberbegriff „Umweltschutz“ fallen im Manifest aber vorrangig Dinge wie Altanlagen- und Altlastensanierung (Boden, Grundwasser, etc.), die Umrüstung von KFZ (Katalysator) oder Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung. Trotz einem Bekenntnis zum Verursacherprinzip und zur sozialen Marktwirtschaft, findet sich keine Forderung nach verursachergerechten Mauten im Grundlagenpapier.

Stattdessen wird im Kapitel *4. Alles Leben ist Wachstum* an der Vereinbarkeit von Wirtschaftswachstum und akzeptabler Umweltbelastung gebastelt:

„WIRTSCHAFTSWACHSTUM ist nicht das gleiche wie Wachstum in der Natur. ... Auch in der Wirtschaft gilt die Erfahrung: den Anschluss an weltwirtschaftliche Entwicklungen zu verlieren, heißt nicht, den gegenwärtigen Zustand fortzuschreiben, sondern heißt uneinholbar zurückzufallen. Wichtige Vorhaben, für die heute schon zu wenig Geld vorhanden ist, können dann nicht mehr verwirklicht werden.

Mit Recht wird an der Überbetonung eines Wirtschaftswachstums Kritik geübt, bei dem die Verursachung von Schäden ebenso wie deren Beseitigung in die Meßgröße des Wachstums eingeht. Aber dann ist eben etwas an der Meßmethode, nicht notwendigerweise an der Wirtschaft falsch. Es gibt ein Wirtschaftswachstum mit vergleichsweise geringerer Umweltbelastung, mit verringertem Rohstoff- und Energieverbrauch. Ein sozial verträgliches, ein umweltverträgliches, also ein qualitatives Wachstum mit Augenmaß ist unverzichtbar.

...

Alfred Müller-Armack, der Vater der Sozialen Marktwirtschaft nach dem Zweiten Weltkrieg, hat diese mit dem Satz definiert: „Das Wesen der Sozialen Marktwirtschaft ist es, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit dem Prinzip des sozialen Ausgleichs zu verbinden.“ Er hat die notwendige Weiterentwicklung vorausgesehen und formuliert, dass „in der zweiten Phase der Sozialen Marktwirtschaft gesellschaftspolitische Probleme vor die ökonomischen Treten werden.“ Das Wesen einer ökologischen, einer umweltbewußten Sozialen Marktwirtschaft bestünde demnach darin, das Prinzip der Freiheit auf dem Markt mit den Prinzipien des sozialen und des ökologischen Ausgleichs zu verbinden.“ (Ebd., 14f)

Erklärtes Ziel ist ein sozial und umweltverträgliches, qualitatives Wachstum entsprechend der Ziele der sozialen Marktwirtschaft und der im Text angeführten Definition nach Müller-Armack.

Im Kapitel 10. *Partnerschaft statt Klassenkampf* (Punkt 10.7) wird nochmals die notwendige Verknüpfung zwischen Ökonomie und Ökologie betont:

„Wirtschaft und Umwelt, sind kein Gegensatzpaar. Nicht die Maschine, nicht die Chemie, nicht der Verkehr, nicht der Hausbrand ans sich bedrohen unsere Umwelt, sondern Menschen, die Maschinen, Chemikalien, Fahrzeuge und Heizungen herstellen und verwenden, deren mögliche umweltschädigende Folgewirkung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Umweltschutz ist eine Herausforderung, eine Chance für die Wirtschaft. Öko-Technik ist eine Wachstumsindustrie.

Freilich kann es vorübergehend Zielkonflikte zwischen Umweltverantwortung und Wettbewerbsfähigkeit geben. In jedem dieser Fälle ist Güter- und Interessensabwägung unvermeidbar. Auch hier muß sich Partnerschaft bewähren. Zu diesem Zweck ist es notwendig, Anwälte von Umweltinteressen, als deren befugte Vertreter sie ausgewiesen sind, in wichtige wirtschafts- und gesellschaftspolitische Entscheidungen rechtzeitig einzubinden.“

(ebd., 32)

Durch die im Programm angeführte „unvermeidbare Interessensabwägung“ wurde erfolgreich ein elegantes und universal anwendbares „Hintertürchen“ für die eigene policy-Formulierung und Positionierung im politischen Einigungsprozess

eingefügt. Die Einbindung von Vertretern von Umweltschutzorganisationen, Interessensorganisationen oder Bürgerinitiativen entspricht dem für Österreich typischen konsensualen Politikverständnis – Stichwort Proporzdemokratie⁵⁹ - im Rahmen der Zweiten Republik. Einerseits wird privilegierter Zugang zum System geboten, andererseits kann so aber etwaige durchaus legitime Kritik an den erreichten Ergebnissen durch aktive Mitwirkung und Einbindung von Interessensvertretern erfolgreich begrenzt und frühzeitig kontrolliert werden.

Die „europäische Perspektive“ bzw. die Einbettung Österreichs in die europäische Wirtschaft wird im elften Kapitel „*Mitbestimmung und Mitverantwortung*“ und insbesondere im Unterpunkt 11.6 charakterisiert:

„Die Gemeinschaft der Staaten trägt die Verantwortung für die Zukunft der Erde. In einer Zeit unaufhaltsamer weltweiter Verflechtung von Chancen und Gefahren kann jeder Staat zu Wohl und Wehe der anderen beitragen. Die Tendenz zur politischen oder wirtschaftlichen Abriegelung von Grenzen (Protektionismus) nimmt allgemein zu. Ihr ist die Forderung nach Öffnung der Grenzen, Abbau von Handels- und Wanderungsschranken sowie nach wirksamen Vereinbarungen über eine systematische Verringerung aller Angriffswaffen einzusetzen.“
(ebd., 35)

Interessanterweise findet sich keine Erwähnung des Umweltgedankens, stattdessen wird die Beseitigung von Handels- und Wanderungsschranken gefordert ohne mögliche Auswirkungen oder die Absenz ausreichender Schutzregelungen oder Vorgaben durch europäische Institutionen einzufordern. Hier findet sich ein weiterer programmimmanenter Widerspruch zum bereits früher eingeforderten Mitdenken umweltpolitischer Anliegen.

Das Selbstverständnis Österreichs als Teil des Westens und im Rahmen der Europäischen Staatengemeinschaft findet schließlich im letzten Kapitel unter „12. *Mitverantwortung für das Schicksal der Welt*“ und Unterpunkt Vier:

„ÖSTERREICHS GESCHICHTE ist immer europäische Geschichte gewesen. Mit ihren Höhen und Tiefen hat sie an den Höhen und Tiefen dieses Kontinents teilgehabt. Allen übernationalen Einigungsbestrebungen, die nicht seiner Neutralität widersprechen, weiß Österreich sich mit Hirn und Herz verbunden. Der Prozeß der europäischen Integration darf daher nicht an den Grenzen der Europäischen Gemeinschaft enden; er muß in der jeweils geeigneten Form alle im

⁵⁹ vgl. Lehmbruch 1967, 7-9, 20-26 sowie 31-39

Europarat vereinigten europäischen Demokratien umfassen. Es steht außer Frage, dass es für Österreich lebenswichtig ist, innerhalb dieses europäischen Integrationsraumes den ihm entsprechenden Platz zu finden. Die erforderlichen Initiativen müssen rasch erfolgen, z.B. durch Teilnahme österreichischer Unternehmungen an der europäischen Industrieforschung, beim Umweltschutz, durch Öffnung der Grenzen, in der Verkehrspolitik, beim europäischen Binnenmarkt.

Österreich ist ein Bestandteil der westlichen Welt. Als immerwährend neutraler, demokratischer, sozialer Rechtsstaat sind wir vielen Staaten Ost- und Mitteleuropas Vorbild und Hoffnung. ...“

(ebd., 36)

Viele nationale Ziele und Bestrebungen sind demnach nur im Rahmen eines gemeinsamen europäischen Vorgehens optimal zu lösen. Explizit angeführt werden hier die Themenfelder Umweltschutz und Verkehrspolitik.

Abschließen kommen wir zum derzeit gültigen **Grundsatzprogramm** (ÖVP 1995), welches die aktuelle Basis und Grundlage von (Aktions)Programmen und policy-Konzepten der ÖVP bildet. Entstanden in den Jahren der „Großen Koalition“ unter Führung der SPÖ finden sich erste relevante Positionen bereits unter Kapitel 2.

Was wir wollen:

„Wir wollen unsere Verantwortung gegenüber der Schöpfung und den kommenden Generationen wahrnehmen

Eine nachhaltige, schonende Nutzung unserer Natur- und Bodenschätze soll die Lebenschancen unserer Nachkommen sichern. Die konkrete Anwendung wissenschaftlicher und technischer Möglichkeiten muß in ethischer Verantwortung erfolgen.

...

Wir wollen mit einer weltoffenen Politik aktiv die künftigen Herausforderungen meistern

Viele Probleme können nur noch international bewältigt werden. Unsere Mitwirkung in der Europäischen Union und in den internationalen Organisationen ist daher eine wesentliche Voraussetzung für die Erhaltung und Weiterentwicklung unserer Heimat.“

(ÖVP 1995, 4f)

Im dritten Kapitel „*Unsere Grundsätze*“ findet sich beim Unterpunkt Vier

„*Nachhaltigkeit*“ folgendes:

„Neben der Verantwortung für uns selbst und unsere Mitmenschen tragen wir auch Verantwortung für die Überlebensfähigkeit der gesamten Menschheit. Aus diesem Grund verpflichten wir uns, unser eigenes politisches und wirtschaftliches

Handeln auch an den Zukunftschancen für kommende Generationen auszurichten.

Als Maßstab dafür dient das Prinzip der Nachhaltigkeit: Das ist eine Handlungsweise, die die Bedürfnisse der Gegenwart so deckt, dass dadurch künftige Entwicklungschancen nicht geschmälert werden.

Aus dem Auftrag zur Weltgestaltung erwächst die ethische Pflicht zum Maßhalten, zu Selbstdisziplin und Selbstbeschränkung. Die Nutzung der Natur darf deren Kraft zur Selbsterneuerung nicht schwächen.“

(ebd., 6f)

Es wurden also einige bereits in früheren Programmen postulierte Positionen an die aktuellen Gegebenheiten und den aktuellen Sprachgebrauch entsprechend angepasst.

Im Kapitel Fünf findet sich auch der Begriff Ökosoziale Marktwirtschaft wieder. Im ersten Unterpunkt werden die Grundwerte neuerlich aufgelistet und dem aktuellen Sprachgebrauch angepasst (vgl. ÖVP 1995, 12f). Im zweiten Unterpunkt „*Wirtschaftsstandort Österreich*“ wird neuerlich die Notwendigkeit zur Verbesserung der Infrastruktur zur Absicherung des Wirtschaftsstandortes – heute und in Zukunft – betont (ebd., 13). Im vierten Unterpunkt wird die Haltung zu Steuern- und Abgaben konkretisiert:

„Steuern und Abgaben müssen sich am Grundsatz der Steuergerechtigkeit orientieren. Eine leistungsgerechte Besteuerung darf die Privatinitiative und Leistungsfähigkeit der Bürger nicht lähmen. Wir treten dafür ein, dass Steuerrecht auch in den Dienst der Umwelterhaltung zu stellen. Arbeit soll dafür steuerlich entlastet werden. Dabei darf die Gesamtsteuerquote nicht ständig erhöht werden.“
(ebd., 13f)

Im Unterschied zu früheren Programmen wird also auch die Nutzung von Steuern und Abgaben im Dienste der Umwelt – also aller Maßnahmen zur Ökologisierung des Steuersystems und damit auch Mauten – angeführt und gefordert. Im Unterkapitel „*5.7 Mobilität und Verkehr*“ folgen dann die Positionen für die Kernbereiche dieser Arbeit:

*„Leistungsfähige Verkehrswege bilden das unverzichtbare Kreislaufsystem der Wirtschaft. Der hohe Investitionsbedarf im Verkehrsbereich kann durch öffentliche Haushalte allein nicht mehr abgedeckt werden. Daher müssen auch Möglichkeiten der privaten Finanzierung genutzt werden.
Der Marktwirtschaftliche Wettbewerb der Verkehrsträger muß von den volkswirtschaftlichen Kosten der Verkehrswege, aber auch den damit*

verbundenen Umweltbelastungen ausgehen. Unter diesen Voraussetzungen sind wir für eine freie Wahl des Verkehrsmittels.

Diese Kostenwahrheit soll auch international dazu beitragen, Produktionsmethoden mit langen Transportwegen einzudämmen. Stark benutzte Durchzugsrouten sollen in europäischer Zusammenarbeit durch umweltfreundliche (sic!) Verkehrsmittel entlastet werden.

Wir treten für eine ständige Weiterentwicklung aller Verkehrsmittel in Richtung erhöhter Sicherheit, Energiesparen und Schadstoffverringerung ein.

Im Interesse der Vermeidung von nicht notwendigem Verkehr und des optimalen Einsatzes des öffentlichen Verkehrs soll vor allem durch raumordnerische Maßnahmen dafür gesorgt werden, dass Arbeiten, Wohnen und Versorgung räumlich nicht zu weit voneinander entfernt stattfinden.“

(ebd., 15)

In diesem Punkt sind signifikante Fortschritte im Vergleich zu den letzten Programmen festzuhalten. So wird auf die Notwendigkeit neuer Finanzierungskonzepte für (Verkehrs-)Infrastruktur hingewiesen, was in Hinblick auf die eine bereits vergleichsweise hohe Steuerlast und den steten Rückgang des nationalstaatlichen Gestaltungsspielraums (EU-Beitritt, europäische Vorgaben zur Teilnahme am gemeinsamen Währungsprojekt etc.) nicht verwunderlich ist. Andererseits wird aber auch die Notwendigkeit zur Fälligkeit der wahren Kosten (volkswirtschaftliche Kosten und Umweltbelastung) erstmals festgehalten und „nationale und internationale Kostenwahrheit“ eingefordert. Das Ziel sind Verkehrsmittel und –träger mit hoher Sicherheit, möglichst geringem Energie- und Ressourcenverbrauch und geringen Emissionen. Auch die Raumordnung wird nicht vergessen, da sonst obige Randbedingungen kaum einzuhalten wären.

Weitere wichtige Forderungen im Bereich *Umwelt- und Naturschutz* finden sich unter Kapitel „7. Leben und Umwelt“ im Unterpunkt 3:

„Natur und Umwelt sind die Lebensgrundlage aller Menschen und aller Generationen. Nicht nur ihre Nutzung, sondern auch ihre Erhaltung muss Ziel unserer Politik sein. Jeder Mensch ist verpflichtet, dazu seinen Beitrag zu leisten.

...

Eine nachhaltige, auf kommende Generationen bedacht nehmende Wirtschaftsweise erfordern (sic!) ein neues Denken und neues Handeln in Systemzusammenhängen. Umweltschutz muss in allen Entscheidungen eine Rolle spielen.

Österreichs Landschaften und Naturräume sind die Grundlage von Arbeit und Einkommen. Sie bieten den Menschen aber auch eine Heimat, in der sich diese

wohl fühlen und auf deren Schönheit sie stolz sein können. Diese Landschaften zu erhalten, ist eine Verpflichtung für alle Österreicher und Österreicherinnen. Die Sicherung der Lebensgrundlagen für künftige Generationen ist eine Aufgabe auf nationaler ebenso wie auf europäischer und internationaler Ebene. Wir lehnen Ökodumping im internationalen Handel ab.“

(ebd., 20f)

Hier werden neuerlich umfangreichere Überlegungen zum Umweltschutz, der Schutz der Österreichischen Landschaft (allerdings ohne explizite Forderung eines Schutzes der dort ansässigen Bevölkerung) und entsprechend der zunehmenden Verflechtung nationaler, europäischer und internationaler Ebenen ein Handeln auf der jeweils bestgeeigneten Ebene (ganz im Sinne des Subsidiaritätsprinzips) gefordert. Ausdruck findet diese Forderung auch im Kapitel Neun „*Heimat und Europa*“ wo im ersten Unterpunkt folgendes zu lesen ist:

„Wir wollen, daß die Europäische Wirtschafts- und Währungsunion verwirklicht wird. Wir wollen, daß sich die großeuropäische Union zu einer echten politischen Gemeinschaft, zu einer europäischen Sicherheitsgemeinschaft und auch zu einer Umwelt- und Sozialgemeinschaft weiterentwickelt und vertieft.“

(ebd., 26)

5.1.3 Grundsatzprogramme und Untersuchungshypothesen

In Hinblick auf die aufgestellten Untersuchungshypothesen (siehe Kapitel 3) lässt sich nach Durchsicht der Parteiprogramme folgende Einschätzung treffen:

Hypothese 1 (H1) folgend unterscheidet sich die Verkehrspolitik in Österreich und der Schweiz bei den Zielen und Forderungen in den Grundsatzprogrammen beider Parteien, den policy-Ansätzen und ihrer realen Umsetzung. Die Annahme, daß eine Einschränkung des österreichischen Gestaltungsspielraumes bei der Verkehrspolitik – insbesondere beim Transitverkehr – durch den EU-Beitritt erfolgte, kann nach Überprüfung der Parteiprogramme nicht bestätigt werden. Sämtliche Beschränkungen der nationalen Ansätze folgen aus Widersprüchen in den nationalen Zielsetzungen bzw. der Diskrepanz zwischen selbst postulierten Zielen und deren realer Umsetzung im Rahmen der Regierungsarbeit.

Ausgehend von den Grundsatzprogrammen treten im historischen Rückblick folgende Konfliktfelder deutlich hervor: Konflikt zwischen Wirtschafts- und

gesamtgesellschaftlichem Wohlstandswachstum und der (erfolgreichen) weiteren Vertiefung der Beziehungen Österreichs zum (west)europäischen Staatenverbund bei gleichzeitigem Schutz der nationalen Ökonomie vor den wesentlich größeren europäischen Marktkräften – primär dort wo sich diese gegen Mensch und/oder Umwelt richten.

Durch die zunehmende Ausprägung des Umweltgedankens werden diese Widersprüche zusätzlich weiter verschärft und die nationale geforderte Internationalisierung der Verkehrsplanung stellt sich weitaus schwieriger als angenommen dar. In Hinblick auf die komplexen Probleme und Vermittlungsmaßnahmen bei der Realisierung rein nationaler Entscheidungen, verwundert diese „Blauäugigkeit“ betreffend Komplexität und Lösungsfindung auf europäischer Ebene allerdings. **Trotzdem muß H1 als ungültig bewertet werden.**

Hypothese 2 (H2) wird vollständig bestätigt, da die schweizerischen Ansätze zur Verlagerung des Transitverkehrs bereits längst gefasst und teilweise bereits umgesetzt waren, als sich in den Parteiprogrammen der Regierungsparteien in Österreich noch keinerlei Bestrebungen für eine Änderungen der nationalen policy-Ansätze abzeichneten. In den Parteiprogrammen finden sich die Themen Umweltschutz und Nachhaltigkeit – unter der Prämisse weiteren Wirtschaftswachstums erst im Rahmen der Neubeschlüsse Ende der 1970er Jahre (SP) bzw. Mitte der 80er Jahre (VP) wieder. Auch die europäische Dimension findet sich in den Parteiprogrammen wieder. So setzt sich die SPÖ für eine Reduktion der Schadstoff- und Lärmbelastigung, die gezielte Förderung des öffentlichen Verkehrs, ein Finanzierungssystem daß Transportbedürfnisse umwelt- und anrainergerecht erfüllen hilft und einen umweltverträglichen Güterverkehr ein. Die ÖVP fordert Kostenwahrheit, die freie Wahl des Verkehrsmittels und das Durchzugsrouten durch umweltfreundliche Verkehrsmittel entlastet werden – idealerweise in europäischer Zusammenarbeit. **Daher kann H2 als gültig bewertet werden.**

Hypothese 3 und 4 (H3 & H4) können im Rahmen der Betrachtung der Parteiprogramme nur in Hinblick auf nationale Entwicklungen und etwaige Auswirkungen überprüft werden. So finden sich in den Grundsatzprogrammen beider Parteien klare Belege für die Notwendigkeit europäischer Lösungsansätze zur Bewältigung der unterschiedlichen Problemstellungen im Verkehrsbereich sowie die klaren Bekenntnisse zur Fortsetzung des koordinierten Ausbaus der Verbindungen – nach Möglichkeit unter (teilweiser) Kostenbeteiligung der Gemeinschaft – in Europa. Nachdem sich die europäische Verkehrspolitik aber selbst nur (sehr) langsam entwickelt hat (vgl. Kapitel 4.2), fällt die Bewertung schwer. Für den Zeitraum vor den 1980er Jahren liegt H3 zweifellos näher, was sich auch im Ausbauprogramm der Bundesregierung widerspiegelt. Mit der Etablierung des Umweltschutzgedankens rücken dann aber auch Aspekte von H4 stärker in den Fokus der Kommission und beeinflussen die Ausgestaltung europäischer policy-Konzepte. Eine eindeutige Bewertung ist daher auf Basis der Parteiprogramme nicht möglich, so können **H3 und H4 nicht verifiziert** werden.

5.2 Regierungserklärungen – Roter Faden der Regierungspolitik

Wie bereits in Kapitel 5.1 ausgeführt, werden Regierungsprogramme „...von einer Partei oder einer Parteienkoalition vor der Regierungsbildung formuliert um die Positionen und Ziele der Regierung während einer Gesetzgebungsperiode festzuhalten.“ und dienen sowohl den handelenden Akteuren „...als Erfolgsmaßstab der eigenen Arbeit...“, allen wahlberechtigten Bürgerinnen und Bürgern als Beurteilungs- und Bewertungsmöglichkeit.

Diese Arbeit zeigt, daß Regierungsprogramme für Politologen – abhängig vom gewählten Untersuchungsansatz - in späteren Jahren wichtige Grundlage für die wissenschaftliche Be- und Aufarbeitung ausgewählter Fragestellungen bieten.

Daher gehen wir gleich in medias res - zurück ins Jahr 1970...

5.2.1 Regierungserklärungen

5.2.1.1 Regierung Kreisky I

Startpunkt dieser Untersuchung ist die *Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Kreisky vom 27. April 1970* mit Titel „Für ein modernes Österreich“.

Bevor ich aber auf den Inhalt eingehe, möchte ich vorab auf ein interessantes Detail hinweisen: Die Wahl vom 1. März 1970, die im Rückblick durchaus als historisch charakterisiert werden kann, war die erste von bisher erst zwei Nationalratswahlen in der II. Republik, die aufgrund einer Wahlanfechtung beim Verfassungsgerichtshof⁶⁰ teilweise wiederholt wurden. Die Wiederholung der Nationalratswahl wurde in den drei beanstandeten Wiener Wahlkreisen (Innen-Ost (1), Nordwest (3) und Südost (5)) am 4. Oktober 1970 durchgeführt. Zuvor mußte der Nationalrat jedoch noch ein eigenes Bundesgesetz betreffend die Wiederholung des Wahlverfahrens einer Nationalratswahl beschließen. Die damals gültige Wahlordnung enthielt nämlich noch keine Vorschriften über gänzliche oder teilweise Wiederholungen einer Nationalratswahl. Damit kehren wir auch schon wieder zurück zur Regierungserklärung.

Mit den Erfahrungen aus einer Legislaturperiode unter ÖVP-Alleinregierung, sieht die auf Veränderung drängende Sozialdemokratie in der Duldung einer SPÖ-Minderheitsregierung durch die FPÖ eine Gelegenheit, um in Österreich die Umsetzung von Reformen auf allen Ebenen - bei denen „Der Mensch im Mittelpunkt“ steht – zu beginnen. Bereits die Einleitungspassage macht dies klar:

„Die Bundesregierung wird ein großes Reformprogramm in Angriff nehmen, dessen Ziel die Wohlfahrt und der Fortschritt des freien Menschen in der Gesellschaft ist. Nur eine Politik, die den Menschen zum Mittelpunkt des politischen Handelns macht, garantiert jeder Staatsbürgerin und jedem Staatsbürger, daß sie in den Umwälzungen der siebziger Jahre nicht zu hilflosen Objekten der Entwicklung, sondern zu ihren Gestaltern werden. Wahre Politik muß diese Perspektive erkennen lassen – nur so wird die die Menschen von heute in ihren Bannkreis ziehen und zu Mitgestaltern ihrer Zukunft machen.“

(Klub 1970, 9)

60 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes vom 24. Juni 1970, Zl. W I-2/70 in Bundesministerium für Inneres 1970, 2

Ziel der politischen Arbeit sind die Schaffung einer modernen Wirtschaft angepeilt, die möglichst langfristige Sicherung von Vollbeschäftigung und die Stärkung der Kaufkraft des Schillings:

„Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Strukturen ändern sich heute ungleich rascher als jemals zuvor. Die Anpassung an diese Änderungen ist die entscheidende Voraussetzung für den Fortschritt der Wirtschaft und damit für die Steigerung des Wohlstandes. Jedem Österreicher soll durch Vorrang für die Wachstums- und Strukturpolitik die Chance zu Leistung und Aufstieg geboten werden. Nur rasches Wirtschaftswachstum und rasche Strukturanpassungen können Österreich an den westeuropäischen Wohlstand heranbringen.

...

Die Modernisierung der österreichischen Wirtschaft wird gewiß unter Berücksichtigung marktwirtschaftlicher Grundsätze, aber dennoch im Rahmen eines langfristigen wirtschaftspolitischen Konzepts erfolgen müssen.

...

Die mit dem technischen Fortschritt verbundenen Umschichtungen dürfen dem einzelnen keine unbilligen Härten auferlegen. Eine vorausschauende und anpassungsfähige Wirtschaftspolitik wird im Zusammenwirken von Regierung und Wirtschaftspartnern nicht nur die Voraussetzungen für ein optimales Wirtschaftswachstum schaffen, sondern auch die Vollbeschäftigung sichern und die Kaufkraft der Währung garantieren.“

(ebd., 28f)

Die erste Regierung Kreisky legt ihr Hauptaugenmerk auf die erfolgreiche wirtschaftliche Weiterentwicklung der Republik und die Gewährleistung eines Höchstmaßes an Beschäftigung. Durch Forcierung von Infrastrukturinvestitionen, soll die Wirtschaft mittel- bis langfristig modernisiert und optimiert werden. Allerdings sollen die Mittel nicht nur auf bereits bestehende Ballungsräume konzentriert werden, sondern ein bestmöglicher Ausgleich zwischen *„wirtschaftlichen und menschlichen“* Erfordernissen erzielt werden (vgl. Klub 1970, 31). Mittels einer Steuerreform – unter dem Titel *„Sozial und leistungsfördernd“* - soll *„ein hohes und stetiges Wirtschaftswachstum“* erreicht, und *„die Maßnahmen zur Investitionsförderung verbessert und erweitert werden“*. Zusätzlich soll *„...der Gesamtbereich der Kraftfahrzeugbesteuerung [soll] nach ökonomischen Gesichtspunkten untersucht werden, wobei insbesondere auf die neuesten Ergebnisse der Wegekostenrechnung Bedacht zu nehmen sein wird“* (ebd., 35-7). Auf die spezielle geographische Lage Österreichs im Herzen Mitteleuropas und seine Funktion als wichtiges „Bindeglied“ zwischen den EG-Staaten Deutschland

und Italien – die gleichzeitig wichtige Außenhandelspartner für die Republik sind – wird demnach im Verkehrskapitel „Verkehrsdrehscheibe im Mittelpunkt Europas“ auch entsprechend ausführlich eingegangen:

„Österreich liegt in der Mitte Europas, eine Tatsache, die oft in pathetischer Form zum Ausdruck gebracht wird, aber gleichzeitig den Nachteil hat, daß die Frachtrate jener Güter, die die österreichische Wirtschaft benötigt und die die österreichische Wirtschaft anderen Volkswirtschaften zur Verfügung stellt, höher ist als dies für manche seiner Nachbarländer gilt. Und deshalb hat die Verkehrspolitik für Österreich eine geradezu entscheidende Bedeutung.

Die Bundesregierung wird bemüht sein, eine optimale Verkehrserschließung des gesamten Bundesgebietes durch eine volks- und verkehrswirtschaftlich sinnvolle Koordination des Verkehrs bei den einzelnen Verkehrsträgern (unter Berücksichtigung ihrer spezifischen Funktionen) sicherzustellen.

Die Lösung der Verkehrsprobleme in den österreichischen Ballungsgebieten wird einer der Hauptschwerpunkte sein.

...

Im Straßen- und Autobahnbau wird ein mittel- und langfristiges Bundesstraßenbauprogramm unter Berücksichtigung der Ballungsgebiete und regionalpolitischer Gesichtspunkte zu erstellen sein. Die Ergebnisse der Neubewertung des Bundesstraßennetzes sind durch ein modernes Bundesstraßengesetz zu realisieren.

Im Sektor des Eisenbahnverkehrs werden unter Sicherstellung der Finanzierung die Österreichischen Bundesbahnen ein mehrjähriges Investitionsprogramm realisieren müssen, das folgende Schwerpunkte enthalten wird:

Fortführung des Elektrifizierungsprogramms, Erhaltung und Erneuerung der Fahrbetriebsmittel, Erneuerung der baulichen Anlagen sowie der Sicherheitseinrichtungen.

Weiters müsste sichergestellt werden, dass der Ausbau von Strecken im Transitverkehr sowie zwischen den österreichischen Ballungsgebieten im Rahmen eines Schnellverkehrsnetzes für den Fernverkehr erfolgt.

Der Ausbau von Schnellverkehrsverbindungen zwischen und in nahegelegenen Ballungsgebieten wird ebenfalls weiterzuführen sein.

Zur rationelleren Abwicklung des Güterverkehrs wird der Bau moderner Zentralverschiebebahnhöfe und Umschlageinrichtungen unter besonderer Berücksichtigung des kombinierten Verkehrs sowie der Bau von Anschlussbahnen sinnvoll sein.“

(ebd., 41)

Ziel der sozialistischen Bundesregierung – in Kohärenz zu den im Programm formulierten wirtschaftspolitischen Zielsetzungen – ist eine Konzentration auf die verkehrstechnische Erschließung (Infrastrukturausbau) des gesamten Bundesgebietes und die Behebung bestehender Verkehrsprobleme in einzelnen Ballungsgebieten. Festzuhalten ist, dass bereits im Regierungsprogramm 1970

„*der Ausbau von Strecken im Transitverkehr*“ explizit als Zielsetzung formuliert wurde und auch die Bereitstellung notwendiger Infrastruktur (Zentralverschiebebahnhöfe, Umschlageinrichtungen) für den Ausbau des kombinierten Verkehrs angedacht wird. In wieweit diese Vorgaben aber tatsächlich erfüllt werden bzw. inwieweit sie von den nachfolgenden Regierungen aufgegriffen und fortgeführt werden, wird die weitere Untersuchung zeigen. Trotzdem lohnt es sich, abschließend noch einen Blick auf das Kapitel „*Gesundes und sozial gesichertes Leben*“ zu werfen, in dem die wichtigsten Maßnahmen der Regierung zum Schutz der Bevölkerung vor gesundheitsschädigenden Umwelteinflüssen angeführt werden. Diese sind: „*Sicherung der Erholungsräume, Reinhaltung von Luft und Wasser, hygienische Abfallbeseitigung, Bekämpfung von Lärm- und Geruchsbelästigung, Strahlenschutz.*“ (ebd., 50)

5.2.1.2 Regierung Kreisky II

Im Jahre 1971 wird nach Neuwahlen die zweite Regierung Kreisky – nach Änderung des Wahlrechts zum Vorteil von Kleinparteien – vom Souverän mit absoluter Mehrheit ausgestattet und mit der Regierungsbildung beauftragt. So folgt bereits nach einem Jahr die zweite Regierungserklärung des alten und neuen Bundeskanzlers Kreisky vor dem Nationalrat. Insbesondere der Bereich Umweltschutz hat im Laufe dieses Jahres an Bedeutung gewonnen, wie aus dem Kapitel „**Programm für den Umweltschutz**“ folgt:

„Als Hauptaufgaben für die weitere Tätigkeit auf diesem Gebiet gelten folgende: Die Schaffung geeigneter organisatorischer und rechtlicher Grundlagen für Maßnahmen: zum Schutz vor gesundheitsschädigenden Umwelteinflüssen, zur Sicherung der Erholungsräume, zur Reinhaltung von Luft und Wasser, für eine hygienische Abfallbeseitigung, zur Bekämpfung von Lärm- und Geruchsbelästigung für den Strahlenschutz.

Bei dieser Gelegenheit scheint die Feststellung am Platze, dass alle diese Aufgaben die Mobilisierung gigantischer Geldmittel erfordern und dass, wenn sie vom Stadium der Vorbereitung in das der Verwirklichung eintreten, viel davon abhängen wird, ob diese Geldmittel vorhanden sind.“

(Klub 1971, 18f)

Auch im Bereich der Gesundheitspolitik zeigt sich ein neues Verständnis von verantwortungsvoller Politik und Öffentlichkeitsarbeit, denn im Kapitel „**Was ist uns die Gesundheit wert**“ wird klargestellt:

„Diese Bundesregierung wird nicht davor zurückschrecken, im gegebenen Zeitpunkt die Öffentlichkeit und auf diesem Wege das österreichische Volk mit der Frage zu konfrontieren, was ihm seine Gesundheit wert ist. Für den Umweltschutz muß in erster Linie das Verursacherprinzip gelten. Dort, wo sich dieses Prinzip nicht anwenden lässt, kann der Einsatz öffentlicher Mittel nicht ausgeschlossen werden. Ich möchte bei dieser Gelegenheit die volkswirtschaftliche Feststellung machen, und es ist dies die Auffassung durchaus liberaler Ökonomen, dass die Leistungsfähigkeit der Volkswirtschaft durch den Übergang zu umweltfreundlichen Verfahren und Erzeugnissen durchaus nicht verringert werden muß, sondern eher zu einer Rationalisierung und Verbesserung führen wird.

...

Umweltschutz und Fremdenverkehr

Der Umweltschutz hat aber auch einen anderen, einen zusätzlichen wirtschaftlichen Aspekt, der gerade für Österreich von besonderer Bedeutung ist. Eine nicht rasch genug erfolgende Vorsorge auf dem Gebiet des Umweltschutzes kann Österreich als Fremdenverkehrsland sehr leicht disqualifizieren.“
(ebd., 19f)

Obige Feststellung beweist, dass die Regierung sich auf zwei wichtige Grundlagen stützt: Erstens wird das „Verursacherprinzip“ im Umweltschutzbereich verankert, d.h. wer Schäden verursacht muss auch dafür gerade stehen bzw. die der Allgemeinheit verursachten Kosten übernehmen und der Volkswirtschaft ersetzen. Zweitens die Forcierung von Umweltschutz unter besonderer Berücksichtigung positiver, wirtschaftlicher Effekte im Fremdenverkehrssektor. Deutlich wird aber auch, dass etwaige Einschränkungen des Güter- und Personenverkehrs - z.B. zum Schutz von Anrainern/ der österreichischen Bevölkerung – weder eine Rolle in der politischen Argumentation der Bundesregierung spielen noch Eingang in die innerparteiliche Diskussion der Regierungspartei SPÖ gefunden haben (vgl. auch Kapitel 5.1.1).

Im Kapitel „**Eine erfolgreiche Außenpolitik**“ steht wieder die internationale Positionierung Österreichs – insbesondere im Hinblick auf den europäischen Kontext – im Vordergrund. Hier spiegeln sich bereits erwähnte Positionen und Denkrichtungen wieder, wie der Absatz „**Neutralität und gemeinsamer Markt**“ belegt:

„Die Bundesregierung wird weiterhin mit Nachdruck bemüht sein, unter Einhaltung der Verpflichtungen, die sich für unser Land aus dem Staatsvertrag und dem Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität ergeben, die wirtschaftlichen Beziehungen Österreichs zum gemeinsamen Markt zu regeln.

...

Der österreichischen Wirtschaft soll ein möglichst ungehinderter Zugang zum integrierten Europa geschaffen und den österreichischen Konsumenten ein möglichst vielfältiges und preisgünstiges Warenangebot gesichert werden.

...

Es ist die Überzeugung der Bundesregierung, dass sich Österreichs Beteiligung an der europäischen Integration in dem Maße friktionsfrei gestalten wird, als es gelingt, Österreich auf vielen Gebieten europareif zu machen.“

(ebd., 35f)

Die bestmögliche Integration und Verflechtung Österreichs in die Europäische Union inklusive eines möglichst ungehinderten Zugangs der österreichischen Wirtschaft zum entstehenden gemeinsamen europäischen Markt steht somit ganz oben auf der Prioritätenliste der Bundesregierung. Im Windschatten des angestrebten wirtschaftlichen Aufschwungs, ist auch die Transportwirtschaft gefordert, das eingeforderte vielfältige und preisgünstige Warenangebot für alle zu ermöglichen. Voraussetzung dafür sind möglichst kostengünstige – also abgabenfreie - Verkehrsverbindungen zu und von den wichtigsten Handelspartnern im Norden und Süden. Somit bestehen schlechte Voraussetzungen für verursacherorientierte Straßenabgaben in Österreich.

Die starke Wachstumsorientierung spiegelt sich aber auch im hohen Stellenwert des öffentlichen Infrastrukturausbaus wider, der im Kapitel **„Ausbau der öffentlichen Einrichtungen“** ausführlich behandelt wird:

„Die Entwicklung der österreichischen Wirtschaft wird in sehr hohem Maße durch den Ausbau unserer Infrastruktur gefördert. Auf dem Gebiete der öffentlichen Einrichtungen, der Verbesserung unserer Straßenverhältnisse gilt es, die Arbeiten an einem gesamtösterreichischen Schwerpunktausbauprogramm auf der Grundlage des in der letzten Gesetzesperiode verabschiedeten Bundesstraßengesetzes 1971 abzuschließen. Die Ergebnisse der Straßenforschung, für die erstmals durch das Bundesstraßengesetz 1971 die notwendigen Mittel gesichert werden konnten, sollen einen optimalen Einsatz der für den Straßenbau zur Verfügung stehenden Mittel gewährleisten. Zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern soll voller Leistungswettbewerb unter möglichster Herstellung gleicher Chancen bestehen.

...

Zur Sicherung einer gedeihlichen, koordinierten Entwicklung aller Verkehrsträger wird die Bundesregierung im Wege des geplanten Kompetenzgesetzes sämtliche Verkehrsagenden im Bundesministerium für Verkehr zusammenfassen, damit die in Europa einmalige Aufsplitterung der Verkehrsagenden auf mehrere Ressorts endliche beseitigt wird. Aufgabe der österreichischen Bundesbahnen ist es, moderne, leistungsfähige und nachfragegerechte Verkehrsdienste bei höchstmöglicher Wirtschaftlichkeit des Betriebes zu bieten.“
(ebd. 39f)

Der Ausbau der österreichischen Verkehrsinfrastruktur wird somit als wirtschaftspolitische Maßnahme zur Stärkung der Inlandskonjunktur und darüber hinaus als Möglichkeit zur besseren Koordinierung und Verschränkung der Hauptverkehrsträger (Straße und Schiene) betrachtet. Die Notwendigkeit einer bundesweit einheitlichen Planung und zur Bündelung der österreichischen Verkehrsagenden innerhalb eines Ministeriums wird erkannt. Die unterschiedlichen Rahmen- und Ausgangsbedingungen für die beiden Hauptverkehrsträger Straße und Schiene fanden jedoch keinen Eingang ins Regierungsprogramm. Allerdings wurde speziell dem „*Ausbau des Bahnverkehrs*“ – insbesondere der technischen Modernisierung und Elektrifizierung bestehender Strecken – aus Umweltschutzüberlegungen Priorität eingeräumt:

„Um dies zu erreichen, werden die Österreichischen Bundesbahnen, ein schon in der letzten Legislaturperiode erarbeitetes mehrjähriges, finanziell sichergestelltes Investitionsprogramm durchzuführen haben, um dieses wichtigste Verkehrsunternehmen Österreichs zu modernisieren und dem heutigen technischen Standard anzupassen. Unbestritten ist hier die Priorität der weiteren Elektrifizierung schon deswegen, weil diese Verkehrsart die derzeit sauberste und umweltfreundlichste ist.“
(ebd., 40)

Die Dominanz und Priorität wirtschaftspolitischer Überlegungen zieht sich deutlich durch alle Kapitel des Regierungsprogramms. Im Kapitel „**Gesunde Staatsfinanzen**“, wird das Ziel einer „...*Wirtschaftspolitik, die Geldwertstabilität und Wirtschaftswachstum optimal zu kombinieren trachtet...*“ postuliert. Daher sind nach Überzeugung der Bundesregierung während dieser Legislaturperiode auch entsprechend mehr Mittel für die Bereiche „...*Forschung, Hochschulen, Schulbau, Umweltschutz – vor allem im Bereich des Wasserwirtschaftsfonds – gesundheitspolitische Einrichtungen, Straßenbau, Fremdenverkehrsförderung,*

Förderung der Landwirtschaft – insbesondere das Programm zur Bergbauernförderung – im Bereich der Sozialpolitik, durch höheren Anpassungsfaktor, höhere Mindestrenten, etappenweise Anhebung der Kriegsoferrenten“ bereitzustellen, sofern „...die budgetpolitischen Aufgaben mit ihren weitreichenden Auswirkungen (können) nur unter Berücksichtigung der längerfristig gegebenen Zusammenhänge gelöst werden.“ (ebd., 49-51)

Bemerkenswert ist, dass der unscheinbare, für einen erfolgreichen ganzheitlichen Ansatz aber entscheidende Bereich der Raumordnung bereits Berücksichtigung im Regierungsprogramm gefunden hat. Im Kapitel „Konzept für die Raumordnung“ findet sich der Wunsch nach stärkerer Koordinierung (Bündelung der Kompetenzen in einem Ministerium) im Bereich der Raumordnung wieder:

*„Die Bundesregierung wird im Rahmen der von ihr initiierten österreichischen Raumordnungskonferenz im Sinne der Verwirklichung des Grundsatzes des kooperativen Bundesstaates an der Erstellung des österreichischen Raumordnungskonzeptes mitwirken. ... Die Bundesregierung setzt sich für den Bereich ihrer eigenen regionalen Strukturpolitik zum Ziel, den gesamtstaatlichen Zusammenhalt zu fördern und regionale Entwicklungsgefälle nach Möglichkeit zu verringern.“
(ebd., 53)*

5.2.1.3 Regierung Kreisky III

Im Jahre 1975 – nach einem weiteren Wahlerfolg Kreiskys und der Bestätigung der absoluten Mehrheit mit 50,4% (+0,4% Zuwachs) – folgte die dritte Regierungserklärung des Bundeskanzlers vor dem Plenum des Nationalrats. Wie schon aus der letzten Erklärung bekannt, standen auch für diese Regierung wirtschaftspolitische Ziele ganz oben auf der Agenda, wie folgender Ausschnitt belegt:

„Im Rahmen der österreichischen Wirtschaftspolitik im allgemeinen und bei den Bemühungen zur Eindämmung des Preisauftriebs im besonderen kam der Währungspolitik, nämlich der Orientierung des Schillingkurses am europäischen Hartwährungsblock, besondere Bedeutung zu. An dieser währungspolitischen Orientierung, die sich bewährt hat, soll daher festgehalten werden. Das bedingt aber, daß wir bei der Kosten- und Preisentwicklung – dazu gehören sicherlich auch im besonderen Maße die Arbeitskosten – zumindest nicht

ungünstiger abschneiden als die wichtigsten Länder dieses Hartwährungsblocks, die ja zugleich in mehrfacher Hinsicht Hauptmärkte wie Hauptkonkurrenten sind.“
(Bundespressedienst 1975, 17)

Die Probleme die aus der speziellen geographischen Lage Österreichs resultierenden, wie z.B. die Zunahme des Transitverkehrs zwischen Nord und Süd als auch zwischen West und (Süd)Ost, werden vom Bundeskanzler daher auch in der Regierungserklärung offen angesprochen:

„Österreich liegt an einem Schnittpunkt wichtiger Verkehrslinien Europas. Der Transitverkehr mit schweren Lastkraftwagen vom Osten und Südosten Europas nach den europäischen Ländern im Norden und Westen und umgekehrt wird immer intensiver.

Es müssen daher Lösungen gefunden werden, dass auch diese Teilnehmer am österreichischen Straßenverkehr zu einer Beitragsleistung für die notwendigen Arbeiten am Straßennetz herangezogen werden.“

(Bundespressedienst, 24)

Interessant ist, dass hier wieder eine deutliche Positionierung in Richtung verursachergerechter Beitragsleistung durch den Straßen(güter)verkehr erfolgt. Das Regierungsprogramm setzt hier nahtlos am letzten Programm fort, wo dieser Pfeiler sozialistischer Umweltpolitik bereits verankert wurde. Begründet wird die Notwendigkeit zur Beitragsleistung wie folgt:

„Die Gesundheit seiner Bürger, der Schutz der Umwelt, die nur beschränkt ausweitbare Kapazität seines Straßennetzes und dessen hohe Bau- und Erhaltungskosten zwingen Österreich, auf eine Verlagerung des Schwerverkehrs auf die Schiene überall dort zu drängen, wo diese zur Übernahme in der Lage ist.“
(ebd.)

Der weitere Ausbau des Verkehrsnetzes soll dabei nach einer wissenschaftlich untermauerten Reihung der Dringlichkeit erfolgen, denn:

„Die Dringlichkeitsreihung für den Ausbau der Autobahnen und Schnellstraßen liegt seit Herbst 1972 vor, jene für den Ausbau der Bundestrassen B wurde gleichfalls bereits abgeschlossen. Dieser Prioritätenkatalog ist die Grundlage für die konsequente Fortführung des Ausbaues des Bundesstraßennetzes.“
(ebd., 25)

Schwerpunktmäßig konzentriert sich das Ausbauprogramm der Regierung Kreisky III auf das Schließen bestehender Ausbaulücken bei überregionalen Verkehrsverbindungen, auf Lösungen für Verkehrsprobleme in Ballungszentren, die Reduktion von Durchzugsverkehr durch Umfahrungsstraßen sowie den

forcierten Ausbau von Autobahnen und Schnellstraßen. Auch zwei österreichische Langzeitprojekte finden in dieser Regierungserklärung explizit Erwähnung:

„Beim Ausbau des Fernstraßennetzes wird gewissen Straßen eine besondere Vorrangigkeit eingeräumt werden, so zum Beispiel dem Ausbau der Süd-Autobahn, aber auch der Pyhrn-Autobahn, wobei letztere für die weitere wirtschaftliche Entwicklung des steirischen und oberösterreichischen Industrieraumes von großer Bedeutung ist.“

(ebd., 25)

Trotzdem findet der Kanzler aber auch für die Probleme des Verkehrsbereiches mit denen sich die Bundesregierung – auch aufgrund der Ölkrise(n) - konfrontiert sah und sieht recht klare Worte:

„Dem berechtigten Anliegen der Bevölkerung und der Wirtschaft hinsichtlich verbesserter Straßenverhältnisse stehen stagnierende Eingänge aus der für den Straßenbau zweckgebundenen Bundesmineralölsteuer gegenüber. Man muß sich daher mit dem Gedanken vertraut machen, dass der Ausbau des Bundesstraßennetzes nicht ohne Sicherstellung neuer finanzieller Mittel erfolgen kann.“

(ebd.)

Dieses Zitat verdeutlicht die Finanzierungsprobleme, mit denen die Republik konfrontiert war. Trotzdem bleibt der Wunsch nach dem *„(Der) Ausbau des überregionalen Verkehrsnetzes unter besonderer Berücksichtigung des devisa-bringenden Transitverkehrs auf der Bahn einschließlich des Kombinierten Verkehrs und des österreichischen Seehafenverkehrs...“* (ebd., 27) auf der Agenda. Gerade dem kombinierten Verkehr wird großes Potential zur erfolgreichen Umsetzung verschiedenster Ziele zugestanden. Neben der Betonung des Umweltschutzes aber auch soll auch die Verlagerung von Gefahrentransporten von der Straße auf die Schiene beschleunigt werden. Dies folgt aus beigefügtem Absatz:

„Die Bundesregierung hat in der letzten Legislaturperiode den Schutz der Umwelt zu einem vordringlichen Anliegen ihrer Politik gemacht.

...

In der kommenden Legislaturperiode gilt es, diese erfolgreich begonnene Umweltschutzpolitik fortzuführen und in Übereinstimmung mit den wirtschaftspolitischen Prioritäten weiterzuentwickeln. Die Bundesregierung wird dem Nationalrat in diesem Sinne auch einen Gesetzesentwurf vorlegen, der das Bundesministerium für Gesundheit und Umweltschutz in verstärktem Maße in die Lage versetzt, seine Aufgaben auf dem Gebiete des Umweltschutzes wahrzunehmen.

Bei all diesen Fragen ist zu berücksichtigen, dass Umweltschutzinvestitionen eine hohe Umwegsrentabilität für die Volkswirtschaft haben. ... Die Bundesregierung wird daher jene Umweltschutzinvestitionen vorrangig fördern, die eine solche hohe Umwegsrentabilität aufweisen. Sie wird weiters die Entwicklung umweltfreundlicher, rohstoff- und energiesparender Technologien fördern.“ (ebd., 32f)

Dieser Absatz unterstreicht nur nochmals die starke wirtschaftspolitische Ausrichtung der Bundesregierung und den Wunsch durch Investitionen in Zukunftstechnologien die wirtschaftliche Position Österreichs zu stärken und das Land zum Technologieführer im Umwelt(technik)bereich zu entwickeln. Die starke Ausrichtung der österreichischen Verkehrspolitik auf die europäischen Vorgaben und Entwicklungen bleibt dabei immanent – denn *„(D)ie Bundesregierung wird im Interesse der europäischen Integrationsbestrebungen alle Möglichkeiten wahrnehmen, die zu einer verstärkten Zusammenarbeit mit der Europäischen Gemeinschaft führen könnten, soweit dies mit dem Status der immerwährenden Neutralität Österreichs und dessen Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag vereinbar ist.“* (ebd., 45)

5.2.1.4 Regierung Kreisky IV

Auch für die vierte Regierung Kreisky deren Regierungserklärung im Jahr 1979 erfolgte, blieb die *„Wirtschaftsförderung durch die Bundesregierung“* Toppriorität. Dies insbesondere deshalb, weil *„(H)ochentwickelte Länder weisen einen steigenden Anteil des sogenannten tertiären Sektors, das heißt des Dienstleistungssektors, auf. Diese Entwicklung ist auch in Österreich in den letzten Jahren besonders deutlich zum Ausdruck gekommen. Dennoch darf die Bedeutung des güterproduzierenden Teils unserer Wirtschaft, vor allem der Industrie, nicht vernachlässigt werden. Industrie und Gewerbe sind und bleiben nach wie vor der Motor auch einer modernen Volkswirtschaft. Unter den speziellen österreichischen Gegebenheiten wie enger Binnenmarkt und weitgehende Abhängigkeit der österreichischen Industrie von den Weltmärkten wird die Bundesregierung die Exportbemühungen der österreichischen Wirtschaft besonders unterstützen“* (Bundespressedienst 1979, 22). Österreichs Entwicklung

in Richtung Exportland und Technologieveredler spiegelt sich in dieser Argumentation deutlich wider.

Auch das Kapitel „*Verkehrspolitik und Straßenbau*“ findet wieder explizite Erwähnung. Während in den letzten Jahren im Vordergrund stand „das vorhandene Eisenbahnnetz zu modernisieren und möglichst viele Straßen und Autobahnen zu bauen“ rücken nun neue Aufgabenstellungen – wie „die neuen industriellen Agglomerationen, das Energieproblem, das entstehen neuer Wohngebiete und die Ausschöpfung der Arbeitskräfte des ländlichen Raumes“ in den Fokus. In der Verbindung mit der aktuellen Debatte zum Thema Energie bzw. Energieeffizienz, ist folgender Absatz interessant:

„Die Bundesregierung ist schon vor Jahren zu der Erkenntnis gekommen, daß zu den Mitteln der Energiepolitik auch die starke Förderung und der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs gehört. In den letzten Jahren sind 6,5 Milliarden seitens des Bundes und durch Mitwirkung der Gebietskörperschaften insgesamt 6,8 Milliarden hiefür aufgewendet worden. Es wird die große Aufgabe der nächsten Jahre sein, die Einrichtungen des Nahverkehrs zügig auszubauen, wodurch – nebenbei gesagt – auch die Forderung nach Mobilität der Arbeitskräfte am ehesten mit der Forderung nach Lebensqualität in Einklang gebracht werden kann.“

(ebd. 28-30)

Allerdings wird auch ein weiteres Mal auf die wichtige Verknüpfung zwischen Raumordnung und Modal-Splitt zur weiteren Attraktivitätssteigerung des umweltfreundlichen Verkehrsträgers Bahn klar hingewiesen:

„Wir erwarten uns von dem noch ausstehenden Gutachten der Österreichischen Raumordnungskonferenz gültige Antworten. Ein ausgewogenes Verkehrssystem erfordert, dass künftig jeder Verkehrsträger jene Aufgabe erfüllt, für die er sich technisch und gesamtwirtschaftlich am besten eignet. In einem sinnvollen Nebeneinander von Straße und Schiene sprechen daher Gründe der Sicherheit, des Umweltschutzes und eines geringeren Energieaufwandes für geradezu historischen Ausbauprojekte an Zentral- und Großverschiebebahnhöfen endgültig Gestalt annehmen werden, wird auch der Güterferntransport per Bahn wesentlich an Attraktivität gegenüber der Straße gewinnen. Güterwagen werden dann binnen Tagesfrist jeden Zielort in Österreich erreichen.“

(ebd.)

Außerdem findet sich auch die starke Ausrichtung der Regierung in Richtung EWG neuerlich wieder, wie folgender Absatz belegt:

„Österreich, in der Mitte Europas gelegen, ist gehalten, den Ausbau seines Fernstraßennetzes auch aus gesamteuropäischer Sicht zu gestalten. In diesem Zusammenhang sei jedoch mit aller Eindringlichkeit hingewiesen, dass Österreich diese Investitionen nicht in der von allen Beteiligten wünschenswerten Zeit allein und aus eigener Kraft zu finanzieren vermag. Deshalb bleibt das Bemühen der Bundesregierung um einen Beitrag der Europäischen Gemeinschaft insbesondere für den Ausbau der Innkreis- und Pyhrn-Autobahn aufrecht. Neben dem Ausbau der großen Transversalen muß auch der weitere Ausbau der für den innerstaatlichen Verkehr bedeutsamen Strecken, zum Beispiel der Verbindungen zwischen Wien und den südlichen Bundesländern, vorangetrieben werden. Ich denke hier vor allem an den Ausbau der Straßen entlang der Mur und der Mürz. Bei allem Bemühen um den Ausbau des Straßennetzes wird dem Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen des Straßenverkehrs die besondere Aufmerksamkeit der Bundesregierung gelten.“

(ebd., 30f)

Hieraus folgt, dass sowohl die besonders belasteten Transitstrecken – durch finanzielle Unterstützung der Europäischen Gemeinschaft – weiter ausgebaut und (noch) bestehende innerösterreichische Lücken möglichst schnell geschlossen werden sollen. Im Rahmen dieses Lückenschlusses können logischerweise Transit- und Güterverkehr im Windschatten des PKW-Verkehrs durch den Ausbau des hochrangigen Straßennetzes mitpartizipieren ohne einen angemessenen (Eigen-)Beitrag zur Kostendeckung des Baus und Erhalts zu leisten. Besonders bemerkenswert ist aber der letzte Absatz, da hier **zum ersten Mal „...dem Schutz der Bevölkerung vor den Auswirkungen des Straßenverkehrs...“** besondere Aufmerksamkeit im policy-Programm der Regierung geschenkt werden soll. Die ständig steigenden Belastungen durch den Warengüterverkehrs werden allerdings durch die Regierung noch nicht explizit angesprochen, dieses Problem war noch nicht im politischen Bewußtsein verankert.

Der neue Fokus der Regierung zur Beachtung neuer Rahmenbedingungen insbesondere im Bereich **„Gesundheitspolitik und Umweltschutz“** zeigt sich auch im entsprechenden Unterkapitel:

„Ausreichender Gesundheitsschutz – und damit untrennbar verbunden ausreichender Umweltschutz – waren und sind vorrangige Aufgaben einer humanen Gesellschaft.

...

Die Volksgesundheit wird aber auch von der Erhaltung unserer natürlichen Lebensgrundlagen und dem Schutz vor schädlichen Umwelteinflüssen mitbestimmt. Die Bundesregierung wird daher dem Umweltschutz besondere Bedeutung beimessen. Ein moderner, effizienter und gesamtstaatlicher Schutz vor schädlichen Einflüssen, insbesondere vor Luftschadstoffen und Lärm aus mehreren Quellen (Immissionsschutz), erfordert neue verfassungsrechtliche Grundlagen. ... Eine wirklich befriedigende Lösung der anstehenden Probleme wird durch die bestehende zersplitterte Kompetenzverteilung erschwert.“

(ebd., 36)

Die explizite Erwähnung schädlicher Umwelteinflüsse (Lärm sowie Emissions- und Immissionsquellen) in der Regierungserklärung betont diese Problemquellen zwar symbolisch, relativiert aber auch den Lösungsdruck für einzelne Quellen wie z.B. den Individualverkehr bzw. in dessen Windschatten den Gütertransport.

Ein Streit um Kompetenzen und Zuständigkeiten ist für jede Lösungsfindung im Bereich der öffentlichen Verwaltung problematisch. Ohne Bündelung - zumindest der unverzichtbaren Kernkompetenzen – wird jede Lösungsfindung in solchen Strukturen verzögert oder schlimmstenfalls sogar auf unbestimmte Zeit verhindert.

Positiv sticht der Wunsch nach einem möglichst ganzheitlichen Ansatz hervor.

Dieser wird neuerlich im expliziten Eingehen auf die Notwendigkeit zur Integration und länderübergreifenden Einbindung von Raumordnungsmaßnahmen und

–Konzepten im Kapitel „**Raumordnung – Regionale Entwicklungsprogramme**“ sichtbar:

„Die österreichische Bundesregierung war und ist darum bemüht, allen Bevölkerungsgruppen und Regionen in unserem Land eine möglichst gleichmäßige Teilnahme an der wirtschaftlichen Prosperität und am sozialen Fortschritt zu sichern. Die Zusammenarbeit der Gebietskörperschaften im Rahmen der Österreichischen Raumordnungskonferenz wird fortgeführt und intensiviert werden. Darüber hinaus wird die Bundesregierung für Gebiete mit besonderen Entwicklungsproblemen in Abstimmung mit den jeweiligen Gebietskörperschaften erarbeiten und realisieren.“

(ebd., 41)

Allerdings wird auch hier die Dominanz wirtschaftspolitischer Zielsetzungen gegenüber anderen Entwicklungszielen neuerlich deutlich. Zur Stärkung des Wirtschaftsstandorts werden bei anderen Zielsetzungen Abstriche in Kauf genommen. Somit bleibt die Inkompatibilität von Zielen die auf den Schutz von

(besonders belasteten) Bevölkerungsgruppen abzielen soll(t)en und Zielsetzungen zur Ankurbelung der regionalen und nationalen Wirtschaft weiterhin bestehen.

Im Kapitel „**Außenpolitik, Entspannung, Europapolitik**“ zeigt sich ein ähnliches Bild - das Primat exportorientierter Wirtschaftspolitik steht gegenüber allen anderen Zielsetzungen außer Streit:

„Die österreichische Außenpolitik wird bestrebt sein, dieses Ziel durch Pflege der Beziehungen zu allen Staaten, durch seinen Beitrag zur Entspannung und zur europäischen Integration sowie zur Lösung internationaler Probleme und durch eine wirkungsvolle Außenwirtschafts- und Außenkulturpolitik zu erreichen. Eine besondere Bedeutung kommt der Pflege der Beziehungen zu den Nachbarstaaten zu, Österreich unterhält mit allen seinen Nachbarn gute Beziehungen. Die österreichische Bundesregierung wird bemüht sein, diesen Zustand nicht nur zu erhalten, sondern weiter zu entwickeln.“
(ebd., 45)

Regulierende und einschränkende policy-Maßnahmen – wie z.B. das LKW-Gewichtslimits in der Schweiz – die dem Ziel der Aufrechterhaltung sowie dem Ausbau guter nachbarschaftlicher Beziehungen im Wege stehen könnten, werden somit verunmöglicht.

Auch die zunehmende Vernetzung Österreichs innerhalb der europäischen Staatengemeinschaften – zuerst als EFTA-Mitglied und dem späteren Wunsch nach einem österreichischen EG- bzw. EU-Beitritts – stellt eine weitere Hürde zur Umsetzung von Regulierungsmaßnahmen die eine Begrenzung des Transitverkehrs durch Österreich zum Ziel hätten auf. Statt die Belastungen möglichst früh auf den bestehenden Status quo zu beschränken, führt der Kooperationswunsch mit den angrenzenden Europäischen Partnerstaaten – in Hinblick auf anhaltendes nationales Wirtschaftswachstum und möglichst stabiler Verhältnisse am nationalen Arbeitsmarkt – dazu, daß eine Ökologisierung des Transitverkehrs nur langsam vorankommt während steigende Verkehrsbelastungen pragmatisch für die Sicherung des Wirtschaftswachstums in Kauf genommen wurden:

„Am 1. Juli 1977 ist das zwischen den einzelnen Mitgliedsstaaten der EFTA und den Europäischen Gemeinschaften abgeschlossene Freihandelsabkommen voll wirksam geworden. Die Bundesregierung war sich stets bewusst, daß dies kein

Endpunkt in den Bemühungen um eine wirtschaftliche Integration Österreichs in Europa sein darf.

...

Die Bundesregierung wird bemüht sein, die Zusammenarbeit mit den EG über das Freihandelsabkommen hinaus in pragmatischer Weise zu intensivieren.“

(Bundespressedienst 1979, 46f)

5.2.1.5 Regierung Sinowatz I

Mit dem Ende der SPÖ-Alleinregierung kommt es auch zu einer entsprechenden Anpassung und Neuausrichtung der Regierungspolitik. Der bisherige Bundesminister für Unterricht und Kunst - Dr. Fred Sinowatz – folgt Kreisky als Bundeskanzler nach und übernimmt den Vorsitz einer SP-FP-Koalitionsregierung. Deren Ziele charakterisiert er im Parlament wie folgt:

„Die Zusammenarbeit zwischen den stärksten und der drittstärksten Partei unseres Landes ist sicher eine neue politische Konstellation in Österreich. Diese Zusammenarbeit hat auch einen politischen Generationswechsel eingeleitet. Und dennoch gibt es auch starke Elemente der Kontinuität – nicht nur im Bereich der Außenpolitik, wo dies besonders unterstrichen werden soll, sondern auch in vielen anderen Bereichen.

...

Viele der besten Köpfe Europas versuchen, in einem Prozeß tiefgreifender politischer, ökonomischer, technischer und psychologischer Umwälzungen Antworten auf ungelöste Fragen zu geben oder Beiträge zur Lösung dieser Fragen zu leisten.

...

Es gilt die Zeitbombe des Versagens im ökologischen Bereich zu entschärfen und unseren Kindern Lebensräume zu hinterlassen, in denen ein glückliches, naturverbundenes Leben und Erleben möglich bleibt.“

(Steno-Protokolle 1983, 12f)

Durch die angespannte globale wirtschaftliche Lage mit der sich die neue Bundesregierung konfrontiert sieht, steht der bestmögliche Erhalt des hohen Beschäftigungsniveaus am ersten Platz der Agenda dieser sozialistisch geführten Bundesregierung. Verschärft wird die Lage speziell in Österreich durch sich bereits länger abzeichnende Strukturprobleme im Bereich der verstaatlichten Industrie und deren absehbare und tiefgreifende Auswirkungen auf den österreichischen Arbeitsmarkt, wie folgender Abschnitt belegt:

„Ich beginne mit der Feststellung, dass der österreichische Staatshaushalt außerordentlich angespannt ist.

...

Diese Bundesregierung übernimmt ihre Aufgabe in einer Zeit, die durch die größte Weltwirtschaftskrise seit den dreißiger Jahren gekennzeichnet ist.

...

In der Wirtschaftspolitik dieser Bundesregierung hat daher die Erhaltung eines möglichst hohen Beschäftigungsniveaus Vorrang.

...

Durch die Aufstockung der Investitionen für Bahn, Post und Telefon ermöglichen wir die Modernisierung des Verkehrs- und Kommunikationswesens.

...

In keinem Industrieland, meine Damen und Herren, ist der Anteil des Fremdenverkehrs am Bruttosozialprodukt so groß wie bei uns in Österreich.

...

Auch in den nächsten Jahren muß die zentrale Rolle des Fremdenverkehrs für viele Regionen Österreichs erhalten bleiben. Die Bundesregierung beobachtet in diesem Zusammenhang mit Sorge restriktive Maßnahmen und Reisebeschränkungen in manchen europäischen Ländern und lehnt diese entschieden ab.“

(ebd., 14-16)

Besonders die kurz angesprochenen Reisebeschränkungen, die von der Bundesregierung kritisch beobachtet werden, erschweren innerösterreichische Transitverkehrsbeschränkungen. Obwohl der Fokus der Bundesregierung auf die Aufrechterhaltung bestmöglicher Rahmenbedingungen für eine erfolgreiche Tourismuswirtschaftlich abzielt, ermöglicht eine gut ausgebaute und frei zugängliche hochwertige Verkehrsinfrastruktur auch dem alpenquerenden Transitverkehr die Nutzung im Windschatten - Alle negativen Auswirkungen auf die lokale Bevölkerung inklusive!

Zusätzlich verhindert auch die starke innereuropäische Exportorientierung der Österreichischen Wirtschaft eine Umsetzung verkehrsbeschränkender Maßnahmen, die von den wichtigsten Handelspartnern (EG-Staaten) und der Kommission als „Handelsbarrieren“ eingestuft werden könnten, wie folgender Absatz zeigt:

„Als kleines exportorientiertes Industrieland ist Österreich durch alle Maßnahmen gefährdet, die die Freizügigkeit des internationalen Handels beeinträchtigen. Daher lehnen wir die Errichtung von Handelsbarrieren ab.“

(ebd., 17)

Die klare Priorität und der Wunsch nach wirtschaftlichem Wachstum in (möglichst) allen Wirtschaftsbereichen – d.h. in der Produktion, im Fremdenverkehr und der Transportwirtschaft – zieht somit ein Ausbaubekenntnis für mehr Verkehrsinfrastruktur nach sich. Beschränkungen für transeuropäische Transitverbindungen stehen dagegen nicht zur Debatte. Und das, obwohl gleich anschließend die notwendige Attraktivitätssteigerung und der Ausbau umweltfreundlicher öffentlicher Verkehrssysteme neuerlich bekräftigt wird:

„Hohes Haus! Die Erfordernisse der Wirtschaft, der Industrie, des Fremdenverkehrs, der Raumordnung und des enormen Transitverkehrs auf unseren Straßen erzwingen die Fertigstellung wichtiger hochrangiger Straßenverbindungen.

Die dadurch bewirkten Standortverbesserungen ermöglichen neue wirtschaftliche Aktivitäten, wodurch gerade Problemgebiete entscheidende Impulse erhalten werden. Das Straßenverkehrsrecht, meine Damen und Herren, ist mit Bedacht auf Verkehrssicherheit und Auswirkungen des Verkehrsgeschehens auf menschliche Lebensbedingungen weiterzuentwickeln.

...

Eines steht jedenfalls außer Streit: Wir müssen auch in den nächsten Jahren die Attraktivität des öffentlichen Verkehrs erhöhen und den Vorrang für umweltfreundliche Verkehrssysteme sichern.“

(ebd., 19)

Obwohl beste wirtschaftspolitische Voraussetzungen für die österreichische Volkswirtschaft Priorität haben, wiederholt die Regierung die Notwendigkeit von ausreichenden Schutzmaßnahmen für die Umwelt bzw. die Bevölkerung. So finden die enge Verflechtung und bestehende Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Umweltschutz auch im Programm der Bundesregierung explizit Erwähnung. Bei den Zielen ist die Reduktion des Verkehrs – speziell des Transitverkehrs durch Österreich – aber kein Thema auf der Agenda der gerade angebrochenen Gesetzgebungsperiode, denn:

„Wer die Zeichen der Zeit zu deuten vermag, kann gar nicht übersehen, dass die Probleme der Ökologie und des Umweltschutzes, die so viele Menschen in so hohem Maße bewegen, eine besondere Herausforderung an die politischen Institutionen unseres Landes darstellen.

...

Umweltschutz und Wirtschaft sind keine Gegensätze. Umweltschutzinvestitionen leisten auch einen Beitrag zu Wirtschaftswachstum und Vollbeschäftigung und sind eine Zukunftschance für unsere Wirtschaft.

Eine fortschrittliche Umweltpolitik ist ein wesentlicher Beitrag zu einer vorbeugenden Gesundheitspolitik, die sich der Verantwortlichkeit auch für kommende Generationen bewusst ist. Deshalb setzt sich die Bundesregierung im Bereich der Umweltpolitik vorrangig folgende Ziele:

Berücksichtigung ökologischer Gesichtspunkte auch bei wirtschaftspolitischen Entscheidungen, Gründung eines Umweltfonds, Verbesserung der Luftreinhaltung zum Schutz unserer Wälder, verbesserte Entschwefelung von Heizöl, Dieselöl und Rauchgasen, Herabsetzung der Emissionen von Umweltschadstoffen, wirksame Herabsetzung der Immissionsbelastungen durch Schadstoffe und Lärm, Umweltverträglichkeitsprüfung von Großprojekten, Unterstützung der Bestrebungen zur Schaffung des Nationalparks Hohe Tauern.“

(ebd., 20f)

Die starke Ausprägung und Orientierung der österreichischen Außenpolitik auf Europa und die weitere Verflechtung mit europäischen Organisationen und Wirtschaftsgemeinschaften (OECD, EG und EFTA) bleibt weiterhin aufrecht:

„Die österreichische Außenpolitik wird unter sich ändernden Bedingungen weiterhin der Aufgabe gerecht werden müssen, die Unabhängigkeit und Selbständigkeit der Republik zu gewährleisten und ihren Beitrag zur wirtschaftlichen Prosperität ihrer Menschen zu leisten.

...

Neben der besonderen Pflege der Beziehungen zu unseren Nachbarstaaten und den Signatarstaaten des Staatsvertrages wird die Bundesregierung die Mitarbeit Österreichs in den Organisationen der pluralistischen Demokratien Europas auf wirtschaftlicher und politischer Ebene konstruktiv fortführen. Sie wird der Weiterentwicklung der zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften geschlossenen Abkommen im Interesse der österreichischen Wirtschaft besondere Aufmerksamkeit widmen, für eine Stärkung des Europarates eintreten und alle Möglichkeiten der Mitgliedschaft Österreichs in Organisationen wirtschaftlicher Zusammenarbeit wie EFTA oder OECD nutzen.“

(ebd., 27f)

Das Schlusswort dieses Unterkapitels sollen die – in verkürzter Form weit bekannten – Schlußsätze von Bundeskanzler Dr. Fred Sinowatz bilden. Obwohl seine damalige Formulierung - durch journalistische Verkürzung - für öffentliches Aufsehen sorgte und ins kollektive Gedächtnis übergang, bringt sie die Probleme bei der Umsetzung politischer Ideen und Ziele zeitlos auf den Punkt:

„Wohlfahrt und Wohlstand haben sich in Österreich in einem sehr beachtlichen Maße erhöht. Aber gleichzeitig wollen sich viele junge Menschen damit nicht zufrieden geben, sie suchen nach neuen Lebensqualitäten, neuen Werten neuen Lebensformen.

Die soziale Entwicklung und der technische Fortschritt haben die Bewältigung des Lebens in Beruf und Alltag sehr erleichtert. Aber unverkennbar damit verbunden ist eine beängstigende Belastung der Umwelt und eine beklemmende Gefährdung des Lebensraumes.

...

Ich meine daher, dass wir uns in den nächsten Jahren sehr um eine neue Integration des politischen Denkens, Planens und Handelns bemühen müssen. Eine solche ganzheitliche Betrachtung soll uns helfen, die Politik wieder als eine Einheit aufzufassen, die Mensch und Gesellschaft, Wachstum und Lebensqualität, Technik und Natur, Ökonomie und Ökologie umfassen muß.

...

Ich weiß schon meine Damen und Herren, das alles ist sehr kompliziert so wie diese Welt, in der wir leben und handeln, und die Gesellschaft, in der wir uns entfalten wollen.

Haben wir daher den Mut, mehr als bisher auf diese Kompliziertheit hinzuweisen; zuzugeben, dass es perfekte Lösungen für alles und für jeden in einer pluralistischen Demokratie nicht geben kann. Helfen wir mit, dass die simplen Denkmuster in der Politik überwunden werden können und dass wir die notwendigen Auseinandersetzungen für einen demokratischen Willensbildungsprozeß ohne Herabwürdigung der Politik führen können.“

(ebd., 29-30)

5.2.1.6 Regierung Vranitzky I

Der Wechsel zur Regierung Vranitzky im Sommer 1986 schuf neuerlich tiefgreifende Veränderung in der politischen Landschaft des Landes. Nach dem knappen und unerwarteten Sieg von Dr. Kurt Waldheim (VP) bei der Stichwahl zum Bundespräsidenten, zeigte der im Präsidentschaftswahlkampf aktiv und klar ablehnend gegen den VP-Kandidaten argumentierende und auch polemisierende Bundeskanzler Sinowatz politisches Rückgrat und übergab das Amt des Bundeskanzlers an Finanzminister Dr. Franz Vranitzky.

Im Rahmen der sogenannten „Waldheim-Affäre“ wurde er dann Jahre später aufgrund falscher Zeugenaussage in einem Gerichtsverfahren, lang nach seiner Amtszeit (1991) rechtskräftig verurteilt. Die klaren Worte von Sinowatz zur Diskussion über Waldheims Verwicklung ins NS-System, die "geschönte" Militär-Vita sowie seine Ablehnung des früheren UN-Generalsekretärs Dr. Waldheim als geeigneten Bundespräsidentenskandidaten ebnete den Weg zu seinem

Rücktritt⁶¹. Sein Nachfolger Vranitzky ergriff diese Chance und setzte die bestehende Koalition mit der FPÖ unter Obmann Norbert Steger fort. In seiner Antrittsrede vom 18. Juni 1986 vor dem Plenum geht er aber auch auf die Nachwirkungen der letzten, extrem polarisierenden Bundespräsidentenwahl ein und aktualisiert die Positionen der neu konstituierten Bundesregierung:

„Hohes Haus! Es erscheint angebracht, eine Standortbestimmung hinsichtlich der Beurteilung von Politik und Staatsaufgaben vorzunehmen.

Vielfach haben sich Bürger und Staat entfremdet. Anstelle der Überzeugung, die Regierenden wirken als Beauftragte des Souveräns, ist unleugbar eine gewisse Distanz getreten. Die konservative Antwort hierauf ist die These vom Rückzug des Staates auf allen Ebenen, auch wenn dies in wesentlichen Bereichen, etwa dem Umweltschutz oder der persönlichen Sicherheit, mit der gegensätzlichen Forderung nach intensiverer Regelung und Kontrolle kontrastiert.

Die Bundesregierung sagt, dass dem Staat eine Reihe unverzichtbarer Aufgaben zukommt, dass wir uns mit voller Überzeugung zu seinen demokratischen Einrichtungen bekennen und dass es schließlich vor allem um die Verbesserung seiner Entscheidungsstrukturen und seiner generellen Leistungsfähigkeit gehen muss.

Gerade den jungen Menschen müssen wir zeigen, dass das Gemeinwesen seine Gestaltung und Führung nicht nur Interesse verdienen, sondern dass das politische Handeln stets alle Bereiche unseres Lebens berührt.“

(Steno-Protokolle 1986, 12 683)

Wie auch aus dieser Regierungserklärung hervorgeht, bleibt der primäre Fokus klar auf die Steigerung des Exports und die Sicherung des Wirtschaftswachstums gerichtet. Die weitere, schrittweise Öffnung des Österreichischen Marktes unter Erhalt und Stärkung der eigenen Leistungsfähigkeit im Export bleiben vorrangiges Ziel:

„Hohes Haus! Ein kleines Land muß in besonderem Maße darauf achten, im internationalen Wettstreit mitzuhalten. Damit verbunden ist ein Bekenntnis zum Leistungsvergleich in allen Bereichen und zur aktiven Öffnung nach außen. Wir müssen bereit sein, hinauszugehen in die Welt und dem Dialog mit jenen zu führen, die anderes und Neues denken.“

(ebd., 12684)

In der Umweltpolitik verschiebt sich der Fokus Anfang der 1980er Jahre von reinem Umweltschutz in Richtung Schutz der symbiotischen Beziehung zwischen

61 Folgende „berühmt berüchtigte“ ironische Aussage von Dr. Sinowatz zur Verdeutlichung: „Ich stelle fest, dass Kurt Waldheim nie bei der SA war, sondern nur sein Pferd“, siehe: http://de.wikipedia.org/wiki/Fred_Sinowatz (letzter Abruf: 28.Nov 2011)

Mensch und Natur. Während sich davor der Fokus auf den Erhalt intakter Naturgebiete und Lebensräume – wie das Beispiel Kraftwerksbau in Hainburg und Au-Besetzung zeigen richtete - rückt nun das „Vorsorgeprinzip“ in den Mittelpunkt. Vorsorglich werden aber einige Einschränkungen vorgenommen:

„Die Bundesregierung wird weiterhin für eine zukunftsorientierte Umweltpolitik, die den größtmöglichen Schutz von Mensch und Natur zum Ziel hat, besondere Anstrengungen unternehmen. Politik muß aber auch in der lebenswichtigen Frage des Schutzes unserer und der Lebensgrundlage künftiger Generationen auf rationaler Grundlage arbeiten und Ängste nehmen. So gibt die Bundesregierung umweltpolitisch dem Vorsorgeprinzip, das heißt der Vermeidung von Beeinträchtigungen der Umwelt, Vorrang vor einer Sanierung von Schäden. Wir werden unsere Politik fortsetzen, die Verminderung der Schadstoffbelastung von Luft, Wasser und Boden sowie die Sicherung der natürlichen Lebensräume von Tieren und Pflanzen zu gewährleisten, indem klare gesetzliche Rahmenbedingungen sowohl für die Wirtschaft als auch für den einzelnen geschaffen werden. Wir werden aber auch weiterhin dort, wo für den Umweltschutz der Einsatz öffentlicher finanzieller Mittel zur Nutzbarmachung des technischen Fortschritts für ökologische Problemlösungen sinnvoll erscheint, die notwendigen Vorkehrungen treffen.“
(ebd., 12686)

Auch der weitere Infrastrukturausbau beim Schienennetz bleibt weiter auf der Agenda der Bundesregierung:

„Hohes Haus! Die Investitionen des Bundes werden die Infrastruktur unseres Landes weiter verbessern. Überdies ermöglichen sie aktive Strategien zur Erneuerung wichtiger Wirtschaftsbereiche. So werden in Kürze die Entscheidungsgrundlagen für das Projekt „Neue Bahn“ fertiggestellt sein. Über die Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Straße zur Schiene hinaus soll der umweltfreundliche öffentliche Verkehr durch die Errichtung eines österreichischen Hochleistungsstreckennetzes wirksam forciert werden.“
(ebd., 12686f)

Im Rahmen dieses historischen Rückblicks wird erst sichtbar, wie lange das Thema „Verlagerung des Güterschwerverkehrs von der Straße zur Schiene“ bereits auf den Agenden österreichischer Bundesregierungen steht. Ergänzend wird der besondere Stellenwert von Europapolitik für den langjährigen EFTA-Staat und EWG-Anwärter Österreich im nachfolgenden Absatz klar unterstrichen:

„Die Europapolitik hat in der österreichischen Außenpolitik seit langem einen besonderen Stellenwert innegehabt.“

...

Unter Wahrung unseres völkerrechtlichen Status müssen und werden wir weiterhin jenes optimale Verhältnis zu den Europäischen Gemeinschaften anstreben, das durch Ausschöpfung aller Möglichkeiten der Mitwirkung und der Mitgestaltung den Zugang zu einem modernen und technologisch starken Europa sichert. Es wird hierbei vor allem auch an der österreichischen Wirtschaft liegen, die vorhandenen und zum Teil mühsam erkämpften Möglichkeiten auszunützen.“ (ebd., 12687)

Diese Festlegung der Bundesregierung stellt klar, daß auf eine bestmögliche Wahrung wirtschaftlicher Interessen und die Sicherung bester Beziehungen zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften abgezielt wird. Daher kann es zu keiner kritischen Diskussion über die Optimierung des österreichischen und des europäischen Transitverkehrs oder zu einer von Österreich ausgehenden auf Umwelt- und Anrainerschutz orientierten politischen Eskalationsstrategie, z.B. durch einseitig verhängte LKW-Fahrverbote, Sperren von Transitstrecken oder durch Gewichtsbeschränkungen für LKWs unterhalb des EG-weiten Standardniveaus, kommen.

Diese selbst verordnete (policy) Beschränkung führt somit zu einem Zielkonflikt zwischen öffentlich artikulierten Zielen bei Umwelt- und Lärmschutz und tatsächlich realisierbaren Ergebnissen. Obwohl Österreich sehr interessiert war, den Status als Beitrittskandidat der Europäischen Gemeinschaft schnell zu erlangen, bleibt die Inkompatibilität zwischen den Interessen Österreichs und der EWG-Staaten bei der Umsetzung möglicher Beschränkung des Nord-Süd-Transits evident. Verschärfend wirkt, daß Österreich aufgrund der angespannten nationalen Budgetsituation und der hohen Nutzungsfrequenz seines hochrangigen Straßennetzes durch EWG-Frächter (Nord-Süd-Transit) schon vor seinem Beitritt zum EWG dessen Mitgliedsstaaten zur finanziellen Beteiligung am weiteren Ausbau dieses Netzes motivieren wollte. Diesbezügliche Versuche scheiterten aber nicht zuletzt mangels politischer Druckmittel oder Tauschobjekte.

5.2.1.7 Regierung Vranitzky II

Nach der Ablöse des bisherigen FP-Bundesparteiobmanns und Vizekanzlers Dr. Norbert Steger durch den Erdrutschsieg des damaligen "jungen Wilden" Dr. Jörg

Haider, beendete Kanzler Vranitzky noch im selben Monat (am 14. September 1986) die Zusammenarbeit zwischen SPÖ und FPÖ auf Bundesebene - Neuwahlen waren die Folge.

Neuerlich verloren die beiden Volksparteien SP und VP, wodurch erstmals seit Ausscheiden der KPÖ aus dem Nationalrat nach dieser Wahl wieder zwei Oppositionsparteien im Parlament vertreten waren: die Grüne Alternative und die FPÖ. Letzterer gelang sogar aus dem Stand eine Stimmenverdopplung. Im Rahmen der Sondierungsgespräche nach der Wahl und der Möglichkeit zur Bildung einer Mehrheitsregierung durch SP und VP mit 2/3-Mehrheit einigten sich beide "Staatsparteien" auf die erste von mehreren „großen" Koalitionsregierungen. In Anbetracht der ersten ideologischen Neuausrichtung der FPÖ unter dem neuen Vorsitzenden und mangels anderer verfügbarer Mehrheiten eine verständliche Entscheidung⁶².

Der nun auch durch eine Wahl bestätigte Bundeskanzler Vranitzky skizzierte die teils überraschenden Versetzungen im politischen Gefüge der Republik wie folgt:

„Die Wahlen am 23. November (1986) haben mit einer für den Nationalrat wichtigen Neuerung geendet. Zum ersten Mal seit 27 Jahren sind im Hohen Haus wieder vier Wahlparteien vertreten. Damit ist ohne Zweifel eine Erweiterung des politischen Spektrums in Österreich gegeben.“
(Bundespressedienst 1987, 7)

Den Wechsel an der Spitze der Republik – von einer liberalen FPÖ zur christlich-konservativen ÖVP – und die Änderungen beim politischen Stil beschrieb er so:

„Die neue Partnerschaft versteht sich als vorwärtsgerichtet. Das heißt, sie wird sich nicht mit dem Blick zurück oder mit einer Umschichtung des bestehenden begnügen, sondern sie wird Maßnahmen zur Bewältigung der Zukunft setzen.

...

Noch eine Eigenschaft der neuen Partnerschaft zwischen SPÖ und ÖVP möchte ich erwähnen, weil sie mir gerade für dieses Hohe Haus besonders wichtig erscheint. Die neue Partnerschaft ist überprüfbar. Sie ist von diesem Hohen Haus überprüfbar. Und diese Worte richte ich bewusst an die Parteien der Opposition, weil ihre parlamentarischen Rechte ausgebaut werden. Sie ist aber auch durch die gesamte Öffentlichkeit außerhalb dieses Hauses überprüfbar. Dafür werden

62 Erst im Jahr 2000 - nach ständigen weiteren Verlusten der beiden "Großparteien" und dem Platzwechsel von ÖVP (von Platz 2 auf Platz 3) und FPÖ (von Platz 3 auf Platz 2) bei dieser geschichtsträchtigen Nationalratswahl - kam es nach Scheitern der Koalitionsverhandlungen zwischen den Langzeitpartnern SPÖ und ÖVP wieder – für viele überraschend und auch in vergleichsweise kurzer Zeit- zur neuerlichen Bildung einer „kleinen“ Koalitionsregierung rechts der Mitte (vgl. Kapitel 5.1).

nicht nur die Medien sorgen, sondern auch die breite Öffentlichkeit, die an Hand des Arbeitsübereinkommens der Regierungspartner und der Regierungserklärung die neue Partnerschaft an jedem Punkt ihres Bestehens messen und bewerten kann.“

(ebd., 9f)

Wie seine Vorgänger skizzierte Vranitzky die Leitlinien denen die neue Bundesregierung während seiner Kanzlerschaft folgen würde sowie die selbst gesetzte Ziele. Betreffend Wirtschaft sind diese im Kapitel „Für eine konkurrenzfähige Wirtschaft“ gesammelt und lauten in Hinblick auf ihren thematischen Bezug zum Diplomarbeitsthema wie folgt:

„Die Modernisierung unserer Wirtschaft soll uns auch in Zukunft jenen gesellschaftlichen Wohlstand sicherstellen, der den Menschen die Verwirklichung ihrer eigentlichen Ziele ermöglicht. Im Mittelpunkt der Wirtschaft muß, wie gesagt, der Mensch mit seinen vielfältigen Interessen stehen.

...

Wirtschaft und Leben der Zukunft werden von uns allen mehr Mobilität verlangen. Das bedeutet auch die Bereitschaft, neue Aufgaben in anderen Orten zu übernehmen. Wir müssen durch die Modernisierung einen leistungsfähigen Verkehrssektor für Wirtschaft und Freizeit schaffen.“

(ebd., 12f)

Hier findet sich neuerlich das politische Ziel die Modernisierung bei Verkehrsinfrastruktur und –Systemen voranzutreiben. Im Gegensatz zu früher, wird aber dem weiteren Ausbau des Straßennetzes zur Attraktivierung und Beschleunigung des Individualverkehrs erstmals Priorität eingeräumt. Sowohl der einfache, schnelle und möglichst sichere Zugang zum Arbeitsplatz für Pendler als auch die möglichst reibungslose An- und Abreise von Feriengästen in Österreichische Tourismusregionen sollen dadurch sichergestellt werden.

Zwar erfolgt damit eine weitere Attraktivierung des Wirtschaftsstandorts, jedoch subventioniert die bessere verkehrstechnische Erschließung – Stichwort "Windschatten" – bestehender und neuer (Wachstums)Regionen gleichzeitig auch den LKW-Verkehr "diskret" aus öffentlichen Mitteln.

Aufgrund des stetig wachsenden Drucks zur Budgetkonsolidierung und der deutlichen Forcierung des Spargedankens als „zentrales Anliegen“⁶³ der neuen

63 Siehe Überschrift „Budgetkonsolidierung – ein zentrales Anliegen“ in Bundespressedienst 1987, 17

Bundesregierung, liefert der Kanzler erste vage Aussichten auf die mittelfristigen Reduktionserfordernisse. Bei den Bundesbahnen wird vom Kanzler beispielsweise explizit die schrittweise Senkung des Bundeszuschusses⁶⁴ angeführt. Aber auch im Bereich der Infrastrukturinvestitionen verschiebt sich der Fokus mittel- bis langfristig vom (unrealistischen) Ziel Vollausbau zum Bestandserhalt.

Angedachte Maßnahmen zur weiteren Reduktion der Verkehrsbelastung finden sich im Kapitel „*Fremdenverkehr, Bauwirtschaft, Verkehrspolitik*“:

„Verkehrspolitische Problemstellungen schieben sich nicht nur in den Ballungszentren immer deutlicher in den Vordergrund. Die Bundesregierung erachtet es daher als Verpflichtung, unter den Gesichtspunkten der Sicherheit, der Umweltverträglichkeit aber auch der gesamtwirtschaftlichen Wirksamkeit, verkehrspolitische Initiativen zu verstärken.

Ein ganzes Bündel von Maßnahmen ist der Erhöhung der Verkehrssicherheit gewidmet. ... Ein weiterer wichtiger Punkt der Verkehrspolitik ist die Reduktion der Schadstoffemissionen von Kraftfahrzeugen. Österreich hat als erstes europäisches Land die strenge amerikanische PKW-Abgasregelung übernommen. Weitere Schritte werden hinsichtlich der Abgasbestimmungen in enger Kooperation mit anderen umweltpolitisch aktiven Ländern Europas gesetzt werden. Die Bekämpfung von Verkehrslärm wird weniger auf die Errichtung von Schutzmaßnahmen gerichtet sein, sondern ihren Schwerpunkt bei der Schallentstehung haben. In besonders belasteten Gebieten wird eine schrittweise Beschränkung des Verkehrs auf lärm- und schadstoffarme Fahrzeuge geprüft werden.

Schließlich wird das Problem des Transitverkehrs bei allem Bekenntnis zu internationalen Verpflichtungen, die Österreich in Europa zu tragen hat, eine deutliche Akzentsetzung erforderlich machen.

Maßnahmen wie gezielte Geschwindigkeitsbegrenzungen, Tageszeitbeschränkungen, Routenbindung und technische Vorschriften über Kraftfahrzeuge sind sinnvoll. Mittelfristig ist eine Reduktion des Straßengütertransits durch Verlegung auf die Schiene herbeizuführen. Dies bedingt allerdings den Ausbau der Schienentransitstrecken.

Die Modernisierung unserer Eisenbahnen ist ein wichtiges Gebot unserer Zeit. Sowohl umweltbezogene als auch ökonomische Überlegungen sprechen dafür. Die Vorzüge der Bahn als umweltfreundliches, sicheres und energiesparendes Verkehrsmittel sollen zum Nutzen der Allgemeinheit voll wirksam werden. Primär bedarf es hiezu einer zukunftsorientierten Ausgestaltung der Schienenanlagen selbst. Die Bundesregierung steht für eine offensive Verkehrspolitik im Sinne des Projekts einer neuen, leistungsfähigeren, effizienten und sparsamen Bahn. Diese Ziele müssen durch Produktivitätssteigerungen, durch aktivieren von

64 Bundespressedienst 1987, 18f

Leistungsreserven sowie durch eine bedarfsorientierte Dimensionierung der Kapazitäten erreicht werden.“

(Bundespressedienst 1987, 22f)

Trotz des teils ressortübergreifenden Charakters verkehrspolitischer Maßnahmen lassen sich folgende Ziele festhalten:

Reduktion der Schadstoffemissionen bei PKW (Abgasvorschriften), Bekämpfung aller Formen von Verkehrslärm (lokale Fahrverbote bzw. Lärm- und Schadstoffbeschränkungen), der Versuch der Eindämmung des Transitverkehrs durch Tempolimits, Tageszeitbeschränkungen für Transporte sowie weiterhin die mittelfristig angestrebte Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene.

Auch das bestens bekannte "verkehrspolitische Staffelholz" - das politische Bekenntnis zum weiteren Ausbau der Bahn und zur zukunftsorientierten Ausgestaltung von Schienenanlagen und Transitstrecken – wird von der amtierenden Bundesregierung aufgenommen und weitergetragen. Das bekannte Bekenntnis zur Schiene wird durch Bekenntnisse zu effizienter Umweltpolitik, möglichst integrativem politischen Handeln sowie das Vorsorgeprinzip ergänzt:

„Wie in den meisten anderen westlichen Industriestaaten sind in den vergangenen Jahren die Fragen der Erhaltung einer intakten Umwelt von einem wichtigen Thema zu einem zentralen Anliegen von Gesellschaft und Politik geworden. ... Es wurde uns allen vor Augen geführt, daß sich die Umweltprobleme der Gegenwart in ihrer Vielschichtigkeit, räumlichen Ausbreitung und Dringlichkeit der Problembewältigung grundsätzlich von dem unterscheiden, was noch vor einem Jahrzehnt vorstellbar war.

...

Neue, noch umfassendere Problemlösungsstrategien als bisher sind notwendig. Wir sind herausgefordert, gleichzeitig die wissenschaftliche Forschung zu forcieren, die technische Innovation voranzutreiben, bereits bekannte Ursachen von Umweltschäden zu beseitigen und klare gesetzliche Rahmenbedingungen vorzugeben, dabei aber auf die wirtschaftliche Möglichkeiten der Betriebe und der öffentlichen Hand Bedacht zu nehmen. In einem Satz: Effiziente Umweltpolitik erfordert integratives politisches Handeln.

...

Der Kampf für eine saubere Luft, für den Schutz des Waldes und des Bodens, die Sanierung verschmutzter Flüsse und die Sicherung unsere Trinkwasserversorgung muß und wird kontinuierlich fortgesetzt werden.

...

Dabei wird dem Vorsorgeprinzip, das heißt der langfristigen Prävention, um Schäden erst gar nicht entstehen zu lassen, Vorrang gegeben. Die Kosten für die Beseitigung von bereits eingetretenen Umweltbelastungen werden grundsätzlich

von den Verursachern und nur in jenen Fällen von der Gemeinschaft zu tragen sein, wo sie anders absolut nicht bewältigbar sind.

...

Die geplanten Maßnahmen der Bundesregierung betreffen alle relevanten Umweltbereiche, also Luft, Wasser, Boden, Lärm sowie Schutz der Landschaft und der Biotop. Es werden umfangreiche Maßnahmen zur drastischen Reduzierung der Luftbelastung durch Schadstoffe und damit gegen das Waldsterben durchgeführt. Diese Maßnahmen reichen von einem neuen, verschärften Luftreinhaltegesetz über Maßnahmen im Verkehrsbereich bis zur Vorhaben zur besseren Energienutzung.

...

Über die genannten Maßnahmen hinaus wird der Bund bestrebt sein, zum Zweck der Effizienz und Einheitlichkeit in der Umweltpolitik, in Vereinbarungen mit den Ländern klare Kompetenzverhältnisse herzustellen. Diese werden insbesondere die Luftreinhaltung, den Schutz des Bodens und die Abfallwirtschaft betreffen. Ein wichtiges Aufgabenfeld auf dem Sektor Umwelt wird die internationale Zusammenarbeit sein. Gerade ein Land wie Österreich ist durch Schadstoffbelastungen aus dem Ausland, die Belastungen aus dem Schwer- und Reiseverkehr sowie die Standortwahl von Produktionsstätten und Kraftwerken besonders betroffen. Erfolge auf internationaler Eben und internationale Vereinbarungen werden aber nur möglich sein, wenn wir selbst mit gutem Beispiel vorangehen und für andere Länder Vorbildwirkung haben.“

(ebd., 24f)

Die obige Feststellung listet vor dem versammelten Plenum die Hauptfaktoren für die (an)steigenden Belastungen denen die Österreichische Bevölkerung ausgesetzt ist auf und unterstreicht die Notwendigkeit internationaler Kooperation zur Problemlösung. Zwar wäre die Reduktion der Belastungen aus Gütertransport- und Reiseverkehr durch Beschränkungen nach Schweizer Vorbild auch allein bewältigbar, allerdings würde dies zu einem Konflikt mit den (eigenen) wirtschaftspolitischen Zielen bzw. mit der bestmöglichen Positionierung Österreichs als attraktiver Produktions- und Wirtschaftsstandort in Europa führen. Das politische Bekenntnis *„mit gutem Beispiel voranzugehen um für andere Länder eine Vorbildfunktion zu übernehmen“* klingt gut, ohne effektive Sanktionen oder Beschränkungen treten aber keine nachhaltigen Verbesserungen ein. Der Konflikt zwischen verkehrspolitischen, wirtschafts- und außen-politischen Zielsetzungen der Regierung bleibt somit evident und wird auch im Kapitel *Außenpolitik auf bewährten Grundlagen bestätigt:*

„Die Bundesregierung wird die Nachbarschaftspolitik als eine besonders wichtige Aufgabe weiterentwickeln. Durch ständige Bemühungen um ein freundschaftliches

Verhältnis zu allen seinen Nachbarn wird Österreich die gesamteuropäische Kooperation, und zwar über die gesellschaftlichen und ideologischen Trennlinien hinweg, im politischen, wirtschaftlichen und kulturellen Bereich verstärken. Gleichzeitig wird sich die Bundesregierung der Nachbarschaftspolitik bedienen, um Probleme des grenzüberschreitenden Umweltschutzes zu lösen, die als Folge neuer Technologien eine ernste Herausforderung für die Zusammenarbeit der Staaten darstellen.

Österreich bekennt sich zur Idee eines vereinten Europas und wird im Einklang mit seinem internationalen Status weiter an den Bemühungen um diese Einigung teilnehmen. Das Fortschreiten auf diesem Weg ist für Österreichs Wirtschaft und Gesellschaft von wesentlicher Bedeutung. Die Ausgestaltung und der Ausbau des Verhältnisses Österreichs zur Europäischen Gemeinschaft, die heute den Einigungsprozeß hauptsächlich vorantreibt, bilden daher ein zentrales Anliegen der österreichischen Außen- und Außenwirtschaftspolitik.

...

Die österreichische Bundesregierung ist entschlossen, mit Nachdruck und Initiative an der Verwirklichung eines homogenen europäischen Wirtschaftsraumes im Sinne der Luxemburger Erklärung der EG- und EFTA-Länder von 1984 mitzuarbeiten, um der österreichischen Wirtschaft und Gesellschaft den Zugang zur verstärkten Dynamik der Europäischen Gemeinschaft zu sichern. Damit soll Österreich zu einem Teil des im Entstehen begriffenen europäischen Binnenmarktes werden und einen gebührenden Platz vor allem bei der europäischen Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Technologie finden.

...

In ihrer Integrationspolitik wird die Bundesregierung der Sicherung der Interessen der österreichischen Landwirtschaft und den spezifischen Problemen, die Österreich als Transitland zu tragen hat, besondere Aufmerksamkeit widmen.“
(ebd., 32f)

Daher lässt sich festhalten, dass dem deutlichen innenpolitischen Bekenntnis zu Umweltschutz und der Verlagerung des immer weiter anschwellenden Nord-Süd-Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene die selbst gesetzten wirtschafts- und außenpolitischen Ziele diametral entgegenlaufen - letztere haben dabei realpolitische Priorität. Mittels der gewählten Untersuchungsmethode kann dieser Konfliktstrang aber erfolgreich identifiziert und nachgezeichnet werden.

5.2.1.8 Regierung Vranitzky III

In der 18. Gesetzgebungsperiode wird zum dritten Mal die Regierungserklärung von Bundeskanzler Vranitzky am 18. Dezember 1990 im Hohen Haus vorgetragen. Der erfolgreiche Wahlsieger nutzt diese Gelegenheit inzwischen aber auch, um vor der Präsentation kommender Aufgaben und Ziele noch kurz Bilanz über erzielte Erfolge und Ergebnisse der Bundesregierung unter dem Titel „Zusammenarbeit auf stabiler Basis“ zu berichten:

„Die Zusammenarbeit zwischen SPÖ und ÖVP hat sich in den vergangenen vier Jahren bewährt. Nach 20 Jahren konträrer Rolle in Regierung bzw. Opposition funktioniert die Zusammenarbeit schon bald in einer Art und Weise, daß viel für unser Land erreicht wurde. Die große Steuerreform, die Wettbewerbsstärkung der Verstaatlichten Industrie, eine offensive Familienpolitik, unser Antrag auf Mitgliedschaft bei der EG und eine bewusste Umwelt- und Verkehrspolitik waren volle Erfolge und sind wegen ihrer positiven Auswirkungen für breite Schichten unserer Bevölkerung spürbar geworden.“
(Bundespressedienst 1990, 9)

Natürlich bleiben die enormen politischen Veränderungen, die durch die lange Zeit unvorstellbare Öffnung des „Eisernen Vorhangs“ und die stetige Öffnung Mittel- und Osteuropas eingetreten sind, bei solch einer Bilanz nicht ausgespart.

Diese Bundesregierung will „Die Modernisierung weiterführen“ und muß dabei „eine Reihe von Herausforderungen berücksichtigen, die sich vor vier Jahren entweder überhaupt nicht oder nicht in dieser Form gestellt haben. An erster Stelle ist hier sicher die internationale Entwicklung zu nennen.“ Nicht zu vergessen die Herausforderung im Bereich der Umweltpolitik, „die sich mit immer größerer Dringlichkeit stellt und für die unsere Sensibilität immer ausgeprägter wird“ (ebd., 10). Die klare Orientierung auf die Teilnahme an der Europäischen Union bleibt auch für diese Bundesregierung weiterhin aufrecht, denn:

„Die Beschleunigung des Integrationsprozesses der Europäischen Gemeinschaft hat die Richtigkeit der bisherigen Politik der Bundesregierung bestätigt. Es bleibt daher weiterhin eine vorrangige Aufgabe, die volle Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Gemeinschaft zu erreichen. Die Bundesregierung will damit sicherstellen, dass Österreich an den zukunftsweisenden Entwicklungen innerhalb der EG so rasch als möglich als gleichberechtigter Partner mitwirken und mitgestalten kann.“
(ebd., 16)

Obiger Absatz beweist, daß die Bundesregierung Österreich aus seiner bisherigen Rolle als stiller, rein "ausführender" Beitrittskandidat herausführen und zum gleichberechtigten EG- bzw. EU-Mitgliedsstaat mit allen Rechten, Mitbestimmungsmöglichkeiten und Pflichten machen will. Wie bereits zahlreiche Ausschnitte aus vorhergehenden Regierungserklärungen zeigen, ist Österreich aufgrund seiner Position als EU-Beitrittswerber politisch kaum gewillt nationale Transitverkehrsbeschränkungen gegen Interessen angrenzender EG-Staaten umzusetzen. Die Politik fürchtet negative Konsequenzen für die wirtschaftliche Entwicklung oder die Ablehnung des österreichischen EU-Beitritts. Im Rahmen der EG-Mitgliedschaft wäre aber eine Junktimierung österreichischer Interessen durch die Verknüpfung mit policy-Feldern ohne direkte Auswirkungen auf Österreich ein neuer politischer Hebel zur Erreichung oder Wahrung eigener Ziele und Interessen.

Innenpolitisch wird das Bedürfnis für eine stärkere, gemeinsam koordinierte europäische Umweltpolitik interessanterweise mit den strikten Positionen Österreichs bei den Themen Atomenergie und Transitverkehr begründet:

„Nicht zuletzt die besorgniserregenden Befunde über den technischen Zustand von Atomkraftwerken jenseits der österreichischen Staatsgrenzen haben uns vor Augen geführt, dass das herkömmliche, vorwiegend nationalstaatlich orientierte Verständnis von Umweltpolitik um eine grenzüberschreitende Komponente zu erweitern ist. Österreich hat in der Vergangenheit immer wieder seine Stimme erhoben, wenn es galt, auf diese Dimension aufmerksam zu machen. War bereits die Abkehr von der Nutzung der Kernkraft ein vielbeachtetes Signal, so hat die kompromißlose Haltung Österreichs in der Frage des Transitverkehrs sogar die EG zu neuem Nachdenken über die Verkehrsprinzipien veranlasst.

...

Entsprechend diesen neuen umweltpolitischen Herausforderungen wird die Bundesregierung gemeinsame Aktivitäten der Industrieländer zur Bekämpfung des Treibhauseffekts – insbesondere durch die Schaffung eines Internationalen Umweltfonds -, Maßnahmen zum Schutz der Alpen sowie zur Verringerung der grenzüberschreitenden Schadstoffverfrachtungen unterstützen.“

(ebd., 19)

Auch die Herangehensweise Österreichs an die policy-Felder Umwelt- und Transitpolitik entwickelte sich über die Jahre immer stärker in Richtung EU-

kompatibler Regulierungsansätze und –Methoden, wie aus nachfolgendem Absatz hervorgeht:

„Das bisher vorherrschende ordnungsrechtliche Instrumentarium [soll] um marktwirtschaftliche Instrumente ergänzt werde. Umweltpolitische Probleme entstehen in der Regel dann, wenn der Verbrauch von Umwelt keinen oder nur einen ungenügenden Eingang in das Gefüge der Preise findet. Obwohl im Grundsatz auch Auflagen und Verbote taugliche Instrumente des Verursacherprinzips darstellen, erreichen sie dieses Ziel nicht immer zu den volkswirtschaftlich günstigsten Kosten. Die Bundesregierung beabsichtigt daher, mit Hilfe von Umweltafgaben - ... – ökologisch Erwünschtes mit ökonomisch Sinnvollem zu vereinbaren.

...

Die Verkehrspolitik hat sich im letzten Jahrzehnt zu einem zentralen Umweltthema entwickelt. In unseren Städten und entlang der Transitrouten spielt der Verkehr eine entscheidende Rolle für die Umwelt- und Lebensqualität. Österreich hat in der Verkehrspolitik einen guten Ruf zu verteidigen. Nicht die Ächtung des Individualverkehrs wird die Lösung sein, sondern die Forcierung des öffentlichen Verkehrs. Nicht das Verbot von Fortbewegungsmitteln ist zielführend, sondern der intelligente Umgang mit diesen. Es ist daher eines der nachdrücklichsten Ziele der Bundesregierung, durch ein Bündel von Maßnahmen – vom Einsatz neuester Filtertechnologien, bis zur Einführung von verbrauchsarmen Motoren – die verkehrsbezogenen Emissionen soweit wie möglich zu verringern.“
(ebd., 19f)

Dies zeigt worauf sich die Bundesregierung konzentrieren wird, nämlich auf legislative Maßnahmen zur Beschränkung von PKW- und LKW-Abgasen durch Umstiegsanreize auf modernste Motorentchnik und neue Abgasfilter- bzw. -Reinigungsanlagen. Im Bereich des PKW-Individualverkehrs wurde dies durch die Einführung einer generellen Katalysator-Pflicht realisiert, im Bereich des Gütertransportverkehrs primär durch das Abschließen von Transitverträgen (Ökopunkte-Regime) für Transitfahrten und Transporte von Frächtern (EG-Staaten und Resteuropa) durch Österreich.

Im Kapitel *"Für eine integrierte Verkehrspolitik"* werden die Pläne für geplante Investitionen in Infrastruktur sowie ergänzende ordnungspolitische Maßnahmen ausgeführt. Viele bereits bekannte Maßnahmen werden dabei – gleich einer Stafette – wieder weitergereicht:

„Die konkreten Maßnahmen der Bundesregierung werden eine Attraktivierung der öffentlichen Verkehrsmittel, eine Forcierung des kombinierten Verkehrs, Raumordnungsmaßnahmen zur Vermeidung der Entstehung von Verkehrsströmen, technische Vorschriften zur Verringerung der Schadstoff- und

Lärmemissionen sowie eine Verankerung des Umweltschutztatbestands in allen Gesetzesmaterien im Verkehrsrecht umfassen. Eine wesentliche Maßnahme wird die Einführung des Nachtfahrverbotes für nicht-lärmarme LKW im Laufe des Jahres 1994 sein."
(ebd., 21)

Auch die erheblichen Belastungen für die Bevölkerung entlang der bestehenden Haupttransitrouten – damals natürlich primär für Transitfahrten von Norden nach Süden bzw. "vice versa" – werden explizit erwähnt und weiterhin ausreichend Potential in der forcierten Verlagerung auf die Schiene gesehen:

"Die Belastung der Bevölkerung an den Transitverkehrsrouten hat ein unerträgliches Ausmaß erreicht. Einen wichtigen Schritt zur Verbesserung der Situation der Bevölkerung in diesen Gebieten stellt der Abschluß von Transitverträgen mit den Nachbarländern, insbesondere jedoch mit der EG, dar. Österreich strebt einen dauerhaften Transitvertrag mit der EG entsprechend den Beschlüssen des Ministerrats und den Entschlüssen des National- und Bundesrats an. Damit ist klargestellt, dass ein Transitvertrag kein Wechselgeld im Zug von Beitrittsverhandlungen sein kann. Dieser Transitvertrag wird ein umfangreiches Bündel von Maßnahmen im Sinn einer integrierten und ökologisch orientierten Verkehrspolitik beinhalten.

Ein verkehrspolitischer Schwerpunkt ist auch die weitere Reduktion der durch den Straßenverkehr verursachten Schadstoffemissionen, wobei in diesem Bereich die enge Kooperation mit den fortschrittlichsten europäischen Ländern fortgesetzt werden wird. Um die Beeinträchtigung der Bevölkerung durch den Verkehrslärm hintan zu halten, werden Maßnahmen zur Bekämpfung der Lärmemissionen gesetzt.

...

Angesichts der verkehrspolitischen Herausforderungen der Zukunft kommt einer modernen und attraktiven Eisenbahn sowohl im Güter- als auch im Personenverkehr größte Bedeutung zu. Die Österreichischen Bundesbahnen müssen materiell, aber auch organisatorisch und personell in die Lage versetzt werden, die gestiegenen Anforderungen zu bewältigen. Dabei ist es aber notwendig, alle Möglichkeiten an Einsparungen und Effizienzsteigerungen auszuschöpfen."

(ebd., 21f)

Somit läßt sich das Ziel festhalten, mit den EG-Nachbarstaaten bzw. in Folge mit der Europäischen Gemeinschaft bilaterale Transitverträge zur Beschränkung der Transitfahrten – insbesondere Fahrten von alten, lauten LKW – unter Implementierung des Ökopunkte-Regimes⁶⁵ abzuschließen. Einzige, ausreichend

65 vgl. hierzu BGBl. 280/1992a sowie BGBl. 303/1992b

leistungsfähige Alternative zum alpenquerenden Straßengüterverkehr bleibt die Bahn. Allerdings wird noch im selben Absatz deren weiterer schneller Ausbau wieder relativiert, denn aufgrund (ständig) angespannter Budgetsituationen ist ohne die vollständige Ausschöpfung bestehender Einsparungspotentiale und weiterer Effizienzsteigerungen kaum mit baldigen Verbesserungen für den Güterverkehrsbereich der ÖBB zu rechnen.

5.2.1.9 Regierung Vranitzky IV

Das Ergebnis der Nationalratswahl veränderte neuerlich die Situation, denn erstmals waren nach dem Wahltag fünf Parteien im Österreichischen Parlament vertreten. Neben den bekannten Staatsparteien SPÖ und ÖVP wurden FPÖ, Grüne und erstmals auch das Liberale Forum (LIF)⁶⁶ von den WählerInnen bestätigt. Trotz hoher Wahlbeteiligung (rund 80%) wird damit aber auch in Österreich das Phänomen der Wählererosion bzw. des De-alignment⁶⁷ bei den UnterstützerInnen der großen Volksparteien offensichtlich. Denn deckten SPÖ und ÖVP im Jahre 1986 gemeinsam noch fast 85 Prozent des insgesamt verfügbaren Wählerspektrums ab, erreichten sie acht Jahre später nur mehr knapp 62 Prozent. Auch der Anteil der GrünwählerInnen nahm weiter zu (von 4,8 auf 7,3 Prozent), den größten Zugewinn schafft aber neuerlich die FPÖ die sich nochmals verdoppelte. Bemerkenswert ist weiters, daß die beiden Volksparteien am 30. November 1994 zum ersten Mal in der zweiten Republik die 2/3-Mehrheit im Parlament – z.B. für Verfassungsänderungen - verloren.

Aufgrund der geänderten politischen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen treten Themen wie Verkehrspolitik oder Umweltschutz gegenüber früheren Regierungserklärungen wieder in den Hintergrund. Dies folgert aus dem klar reduzierten Umfang dieser Kapitel und der Prioritätensetzung des am

66 vgl. hierzu LIF-Gründung durch Abspaltung von 5 FP-Mandataren ((Heide Schmidt, Klara Motter, Friedhelm Frischenschlager, Hans Helmut Moser, Thomas Barmüller) am 4. Februar 1993 mit anschließender Klubbildung. Auslöser waren Differenzen über das von Kritikern als ausländerfeindlich eingestufte "Österreich zuerst"-Volksbegehren der FPÖ - unter: http://de.wikipedia.org/wiki/Liberales_Forum (Letzter Abruf 31. August 2010)

67 vgl. Plasser / Ulram 2003, Anhang B, Tabelle B4, 218

30. November 1994 präsentierte Regierungsprogramm. Am grundsätzlichen Bekenntnis zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene ändert sich zwar nichts, jedoch bedarf der dafür geplante Policy-Mix keiner weiteren Erwähnung mehr. Vielmehr rückt das Kapitel "200 000 neue Arbeitsplätze" sowie die Sicherung und Schaffung neuer Arbeitsplätze – durch Lückenschlüsse bei Autobahnen und Ausbau der Nord-Süd und Ost-West-Achsen bei der Bahn - in den politischen Fokus, wie folgender Ausschnitt belegt:

„Große Möglichkeiten für zusätzliche Arbeitsplätze wird der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur in Mitteleuropa bieten: Bestehende Autobahnlücken sind zu schließen. Eisenbahnsysteme – sowohl in Nord-Süd- als auch in Ost-West-Richtung – müssen ausgebaut werden. Private Finanzierungsmodelle sollen konkret geprüft und angewendet werden. Immer wieder ist der weitere Ausbau des öffentlichen Personenverkehrs ein aktuelles Thema. Rascher Transport und Lebensqualität gehen dabei Hand in Hand. Die Bundesregierung wird daher eine neue Offensive gegen Verkehrslärm bei Straßen, Bahn und Luftfahrt starten. Die Bundesländer werden zu Zwecken der finanziellen Beteiligung eingeladen werden.“

(Bundespressedienst 1994, 19f)

Auch findet der Güterverkehr keine explizite Erwähnung, jedoch profitiert dieser neuerlich - im Windschatten - vom forcierten Lückenschluß der Autobahnstrecken. So liegt die Folgerung nahe, daß (Wettbewerbs)Vorteile für den Straßengüterverkehr auf Kosten der Schiene von den Mitgliedsstaaten der Europäischen Union – inklusive Österreich – durchaus beabsichtigt und bewußt in Kauf genommen wurden. Dem Verlust von Lebensqualität und eine Reduktion von Belastungen für AnrainerInnen durch Verkehr soll in Österreich mit Lärmschutzmaßnahmen unter finanzieller Beteiligung der betroffenen Bundesländer begegnet werden. Allerdings wäre es logischer im Rahmen bestehender Anreize wie z.B. für Investitionen in emissionsarme, moderne LKW (Ökopunkteregime) oder bei einem (ergänzenden) Einsatz für die Realisierung europaweit einheitlicher Lärmgrenzwerte anzusetzen.

Im Kapitel "Vorsorgender Umweltschutz" wird das Ziel nachhaltiger Entwicklung betreffend der Ressource "Umwelt", das Vorsorge- und Verursacherprinzip sowie der Wunsch nach Kostenwahrheit festgehalten:

„In der Umweltpolitik folgt die Bundesregierung dem Prinzip der nachhaltigen Entwicklung, demzufolge der Verbrauch des Gutes Umwelt dessen Fähigkeit zur Regeneration nicht übersteigen darf. Es müssen außerdem die Prinzipien des vorsorgenden Umweltschutzes, der Verursachergerechtigkeit, der Kostenwahrheit und der Kreislauf-Wirtschaft gelten.

Diese Grundsätze werden auch die Richtschnur für unsere Position innerhalb der Union sein. Österreich soll und wird von Anfang an deutlich machen, dass sein Platz auf der Seite der Länder zu finden ist, die für einen aktiven Umweltschutz eintreten. Sitz und Stimme in den Gremien der Europäischen Union eröffnen neue Spielräume auch für die österreichische Umweltpolitik. Ein Ende der eigenständigen Umweltpolitik wird es nicht geben.

Darüber hinaus gebietet allein unsere spezifische Interessenlage, bei einer Reihe von Themen engagiert das Wort zu ergreifen und nach Mitstreitern zu suchen – und zwar auch dann, wenn man sich der ungeteilten Zustimmung der anderen nicht gewiß sein kann. Hierbei sind in erster Linie ein Einsetzen für eine Energiepolitik ohne Kernkraft, Aktivitäten gegen Belastungen aus dem grenzüberschreitenden Verkehr oder die Bemühungen um die gemeinschaftliche Einführung einer Energieabgabe zu nennen.“

(ebd., 23)

Jedoch wirft der EU-Beitritt bereits seine Schatten voraus, denn auch die österreichischen Grundsätze für die zukünftige politische Positionierung innerhalb der Europäischen Union wurden in dieser Regierungserklärung festgelegt.

Österreich wird demnach weiterhin aktiv für Umweltschutz eintreten und plant seine Möglichkeiten für eine europaweite Einflußnahme auf andere Mitgliedsstaaten zu nutzen. Darüber hinaus sollen auch bei "kritischen" Themen wie z.B. der Anti-Atompolitik oder der Problematik des Alpenquerenden Transitverkehrs unter den Mitgliedsstaaten Verbündete gesucht und Allianzen geschlossen werden. **Rückblickend betrachtet kann dem Erreichen obiger Ziele nur bescheidener Erfolg attestiert werden!**

5.2.1.10 Regierung Vranitzky V

Zum fünften (und letzten) Mal präsentierte Bundeskanzler Vranitzky, der nun fast 10 Jahren an der Spitze österreichischer Bundesregierungen steht, nach vergleichsweise langen Koalitionsverhandlungen (Wahltag: 17.Dez 1995) am 12. März 1996 die Regierungsziele im Parlament. Als Regierungsmodell steht auch nach der Wahl nur die "Große Koalition" zur Verfügung.

Die SPÖ konnte – dank hoher Wahlbeteiligung von rund 86% - um +3,2% zulegen und die ÖVP ihre Position als Zweiter stabilisieren. Die FPÖ hielt den dritten Platz, während Grüne und LIF⁶⁸ an Zustimmung verloren. Diese Nationalratswahl mußte aber teilweise wiederholt werden (zum zweiten Mal in der II.Republik), da der Verfassungsgerichtshof in seinem Erkenntnis⁶⁹ vom 28.Juni 1996 der Wahlanfechtung durch die FPÖ teilweise stattgab. So fanden am 13. Oktober 1996 in der Gemeinde Donnerskirchen (Burgenland Nord) und der Gemeinde Reutte (Oberland) nochmals Nationalratswahlen statt. Die Ergebnisse für SP und VP blieben trotz Nachwahl in zwei Wahlkreisen gleich. Jedoch gelang es den Volksparteien die „Schmach“ des Jahres 1994 – den Verlust der 2/3-Merheit im Parlament – endlich wieder auszumerzen.

Die *"Fünf große Ziele für die nächsten vier Jahre"* die sich die Bundesregierung für die nächste Legislaturperiode gesetzt hat - wie Beschäftigung, Ausbau des Wirtschaftsstandorts, Konsolidierung des Staatshaushalts, Österreichs Rolle in der EU und Reformen in den Themenfeldern Ausbildung, Justiz, Gesundheit und Verkehr - finden sich im Regierungsprogramm auf Seite 9 wieder.

Aufgrund des Konsolidierungsbedarfs dominiert jedoch der Sparstift das politische Programm der Bundesregierung. Wie sie sich trotz finanzieller Selbstbeschränkung ihren *"Politischen Handlungsspielraum erhalten"* will, führt der Kanzler im gleichnamigen Kapitel aus:

„Anders als sehr viele andere Staaten hat Österreich in den letzten Jahren einen großen Strukturwandel hervorragend bewältigt. ... Die wichtigste Begründung für diese Politik besteht darin, politischen Handlungsspielraum zu erhalten. Steuergeld darf nicht im Übermaß in die Rückzahlung von Schulden fließen, sondern in politisch sinnvolle und gewollte Leistungen. Wir wollen mit dem Konsolidierungsprogramm sparen, aber wir müssen unbedingt gleichzeitig auch Reformen bewirken – die Notwendigkeit zum Sparen als Chance!

...

Zur Erhöhung der Steuersätze auf Leistungseinkommen wird es im Sinn der Sicherung der Attraktivität des Standorts Österreich nicht kommen. Insbesondere werden damit die Arbeitskosten stabilisiert, eine Verteuerung des Faktors Arbeit wird verhindert. Gleichzeitig ist aber die Ökologisierung des Steuersystems voranzutreiben. In die Energiebesteuerung sind Strom und Erdgas einzubeziehen.

68 vgl. Plasser / Ulram 2003, Anhang B, Tabelle B4, S 218

69 Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes Zahl: W I-2/96-24

Im Verkehrsbereich soll durch geeignete Maßnahmen höhere Kostenwahrheit und Energieeinsparungseffekte erzielt werden.“

(Bundespressedienst 1996, 13-16)

Handlungsspielräume sollen durch ökonomische Anreize und die weitere Attraktivitätssteigerung des Standorts Österreich geschaffen und zurückgewonnen werden. Die Inklusion "grüner" Ziele, wie z.B. die stärkere Ökologisierung des Steuersystems, mehr Kostenwahrheit im Verkehrsbereich oder Maßnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz finden daher nur mehr in Nebensätzen Erwähnung – Wirtschaftswachstum dominiert neuerlich klar die Agenda.

Bei der österreichischen Europapolitik steht das "Wie" im Vordergrund:

„Deshalb stellt sich die Frage „Ja oder Nein zum gemeinsamen Europa“ heute nicht mehr, sondern die Frage nach dem zukünftigen „Wie in Europa“. Im übrigen haben wir noch nicht überall die richtige Einstellung zur EU gefunden. Zu oft herrscht noch das „hier Wien, da Brüssel“ vor und umgekehrt. In Wirklichkeit sind wir selbst in Brüssel oder zumindest ein Teil davon, wenn als eines von fünfzehn gleichberechtigten Mitgliedsländern am Tisch der Union können wir die großen Linien der europäischen Politik mitgestalten und mitbestimmen.

Für vitale österreichische Interessen ist es selbstverständlich oberste Pflicht der Bundesregierung, bei Entscheidungen der innerhalb der Union für dieselben einzutreten. Andere Mitgliedsstaaten tun das auch. Wenn es da und dort zu Auseinandersetzungen kommt, so geht das im Lauf der Zeit jedem Mitgliedsland so; und politische Auseinandersetzungen gibt es auch im Inland genug.

Weder Klassenletzte und Musterschüler sind hier geeignete Kategorien. Wahrnehmung von Interessen auf dem Boden der durch die Mitgliedschaft erworbenen Rechte und eingegangenen Verpflichtungen: Damit ist unsere politische Position beschrieben.“

(ebd., 16f)

Klares Eintreten für österreichische Interessen und Überzeugungen sowie deren Durchsetzung – national und international in Europa – sind die Aufgabe der Bundesregierung. Dies gelingt zwar eindrucksvoll am Papier und bei Reden im Hohen Haus, die realen Ergebnisse bei der Wahrung eigener Interessen und deren politischer Umsetzung - durch Nutzung aller durch den Beitritt erworbenen Rechte – hält diesem Vergleich aber nicht stand. Statt auf eine praktikable Regelung mit nicht-diskriminierenden Beschränkungsmaßnahmen für alle europäischen LKW-Frächter hinzuarbeiten, betreibt die Bundesregierung

versteckte Förderpolitik für Österreichische Frächter unter dem Schutzmantel des Ökopunkteregimes. Und dies, obwohl absehbar ist, daß der innereuropäische LKW-Gütertransitverkehr sowohl auf der Nord-Süd als auch der West-Ost-Achse weiter (an)wachsen wird.

So wird im Kapitel *"Neue Impulse durch Zukunftsministerium"* auf die positiven Synergie-Effekte durch die Bündelung der Themenfelder Verkehr-, Grundlagenforschung und Wissenschaft innerhalb eines gemeinsamen Zukunftsministerium gesetzt und auf sich daraus ergebende Impulse gehofft:

„Ein häufig wiederkehrendes Thema ist die stärkere Verbindung von Grundlagenforschung und angewandter Forschung. Nicht zuletzt deshalb will die Bundesregierung mit der Schaffung eines Verkehrs- und Wissenschaftsressorts neue Wege gehen. Hier werden die Bereiche Innovation, Technologie, Infrastruktur, Wissenschaft, Forschung und Kultur miteinander verknüpft. Jedenfalls alle Bereiche, die für die zukünftige Gestaltung unseres Landes von Bedeutung sind. Es sind Bereiche, die mit Mut und Phantasie in einem Zukunftsministerium gut aufgehoben sind und neue Impulse auslösen werden.“
(ebd., 23f)

Hier kann zur oben geäußerten Hoffnung nur festgehalten werden, daß allein durch die Bündelung von Entscheidungskompetenzen in sich überscheidenden Zuständigkeitsbereichen die im österreichischen Ansatz von Anfang an bestehende Divergenz zwischen wirtschaftspolitischen Interessen und real gesetzten verkehrspolitischen Begrenzungsmaßnahmen nicht überwunden werden konnte.

Im Kapitel *„Umweltschutz schafft Arbeitsplätze“* werden die wirtschaftspolitischen Entwicklungsmöglichkeiten, die sich sowohl im Bereich der Umwelt- als auch der Energiepolitik in Zukunft bieten, neuerlich betont. Am Ende steht jedoch nur die bereits bekannte Schlussfolgerung *„Umweltschutz vernichtet nicht, sondern schafft (neue) Arbeitsplätze“*.

Von Interesse für diese Arbeit ist jedoch, daß der Bundeskanzler anhand eines Beispiels die Sicht der Bundesregierung zum weiteren Infrastrukturausbau sowie zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene und österreichische Möglichkeiten zur Einflußnahme als EU-Mitglied vor dem Parlament ausführt:

„Beispiel Nummer 2:

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur verbessern nicht nur die Aktiva des Wirtschaftsstandorts Österreich, erhöhen nicht nur die Attraktivität für Industrieansiedlungen und schaffen nicht nur Potential für neue Beschäftigung, sondern garantieren auch Lebensqualität.

Der Ausbau der Eisenbahn und die Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene – seit vielen Jahren tragendes Element österreichischer Verkehrspolitik – sollen daher durch die Umsetzung eines Schieneninfrastrukturgesetzes vorangetrieben werden. Parallel dazu werden wir uns auf Ebene der Europäischen Union für die Forcierung der Transeuropäischen Netze, und hier insbesondere der internationalen Eisenbahnverbindungen, einsetzen, um einerseits das ökologische Potential voll auszuschöpfen und andererseits ineffiziente „Inselösungen“ zu vermeiden. Ich sehe für diese Bemühungen – insbesondere Investorenwerbung – allerdings nur dann eine realistische Zukunftsperspektive, wenn es gelingt, das Prinzip der Kostenwahrheit stärker als bisher in unserem Wirtschaftsgefüge zu verankern.

Die aktuelle Diskussion um die Erhöhung bzw. Einführung von Straßen- und Autobahnmauten zeigt, dass wir diesbezüglich – sowohl auf nationaler Ebene als auch bei unseren Nachbarn – noch ein beträchtliches Maß an Überzeugungsarbeit vor uns haben.

Ziel unserer Bemühungen muß jedenfalls sein, über die schrittweise Anhebung der Mauten- und Straßenbenützungsabgaben im Sinne der EU-Wegekostenrichtlinie eine baldige Überführung dieser Systeme in ein fahrleistungs- und belastungsabhängiges road pricing zu verwirklichen. Wir haben uns in der Umweltpolitik darüber hinaus vorgenommen – durch den Einsatz herkömmlicher, aber auch neuer ökonomischer Instrumente -, die Anstrengungen zum Klimaschutz und zur Reinhaltung der Luft zu verstärken.“

(ebd., 32-34)

In der obigen Passage scheinen praktikable Ansätze - wie z.B. die Forcierung von mehr Kostenwahrheit durch Straßen- und Autobahnmauten inklusive Überführung dieser Systeme in fahrleistungs- und belastungsabhängiges "road-pricing" sowie Anstrengungen zu mehr Klimaschutz und Luftreinhaltung – durch, aber leider folgen auf die klar formulierten Ziele in Folge wieder nur bescheidene Schritte zu ihrer tatsächlichen Umsetzung. Jedoch tut sich im Bereich Finanzierung bei erfolgreicher Eingliederung nationaler Verkehrsprojekte in europäische TEN-Korridore die Möglichkeit einer teilweisen Kostenrückerstattung durch die Gemeinschaft auf.

Zwar werden seit 1996 sowohl auf Österreichischen Autobahnen (alle KFZ) als auch auf nationaler Schieneninfrastruktur Benützungsentgelte eingehoben, aber die Straße bleibt im Kostenvergleich trotzdem weiterhin im Vorteil. Die (bekannte) Ungleichbehandlung zwischen Straße und Schiene im Güterverkehr wird

fortgesetzt, weil Benützungsentgelte⁷⁰ auf dem gesamten Schienennetz anfallen aber der Güterverkehr auf der Straße nur im Autobahnnetz und einzelnen Mautstrecken kostenpflichtig ist. LKWs die auf das bestehende, gut ausgebaute Bundes- und Landstraßennetz ausweichen, z.B. mangels durchgängiger Autobahnverbindungen im West-Ost-Verkehr, leisten somit auch weiterhin keinen verursachergerechten Beitrag zum Ausbau oder zur Erhaltung der Infrastruktur. Aus exemplarischen Untersuchungen von Verkehrsplanern geht hervor, daß nur auf Autobahnen die Wartung und Instandhaltung der Strecken einigermaßen Verursachergerecht (zu mehr als 2/3) durch Mauteinnahmen aus dem LKW-Verkehr gedeckt werden kann. Im nachgeordneten Straßennetz sinkt die Kostendeckung dagegen rapide auf weniger als 50 Prozent und im Stadtverkehr sogar auf unter 15 Prozent ab⁷¹.

Der Beitrag des LKW-Verkehrs liegt also auf allen Straßentypen unter den verursachten Kosten – je niederrangiger die Straße umso geringer der Beitrag. Somit verdeutlicht dieser Kostenvergleich neuerlich nicht gerechtfertigte Vorteile des Güterverkehrs welche dieser im Windschatten des Individualverkehrs lukriert. Auf die Einbeziehung von Verstößen gegen Arbeitnehmerrechte der Fahrer⁷² (Pausen und Erholungszeiten) die ebenfalls extrem kostendämpfende Wirkung auf die Transportpreise haben wurde aufgrund des Umfangs der Arbeit verzichtet.

5.2.1.11 Regierung Klima I

Gleich am Beginn seiner ersten Regierungserklärung vom 29. Jänner 1997 stützt sich der neue Bundeskanzler und ehemalige Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr sowie später für Finanzen – Viktor Klima - auf das noch unter seinem Vorgänger vereinbarte Koalitionsübereinkommen mit der ÖVP. Nachdem Klima als Minister und Mitglied der Bunderegierung dieses

70 Ziele des 1. Eisenbahnpakets der Europäischen Union waren: die Trennung von Betrieb und Infrastruktur, um den freien Zugang zur Schieneninfrastruktur für alle Dienstleister sicherzustellen; die Liberalisierung des Güterverkehrs sowie die Öffnung des grenzüberschreitenden Güterverkehrs ab 2003; siehe AK-OÖ: <http://www.arbeiterkammer.com/online/privatisierung-der-oebb-44558.html>, letzter Aufruf: 09/09/2010
71 vgl. hierzu Max Henry, "Zahlt der LKW wirklich seine Kosten? Kostendeckung und Infrastrukturbenutzung durch den LKW in der österreichischen Wegekostenrechnung" in Arbeiterkammer Wien (2006), 41ff

Übereinkommen bereits mitgetragen hat, *"...bekenne (er) sich dazu und zur Zusammenarbeit dieser Koalition bis zum Ende der Legislaturperiode"*

(Bundespressedienst 1997, 5).

Nach dem Rücktritt von Vranitzky und dem Vorsitzwechsel in der SPÖ ist der neue Kanzler bestrebt, die noch unter seinem Vorgänger festgelegten Ziele weiterzuverfolgen:

"Hohe Haus! Meine Damen und Herren!

Erlauben Sie mir daher, heute nicht alle Punkte zu wiederholen, die üblicherweise in einer Regierungserklärung angesprochen werden, weil ja erst vor wenigen Monaten diesem Haus eine Regierungserklärung vorgetragen wurde. Ich möchte mich in meiner heutigen Erklärung vielmehr mit zwei Themen besonders auseinandersetzen: mit unseren Herausforderungen, den Herausforderungen Österreichs, denen wir an der Schwelle zum neuen Jahrtausend gegenüberstehen, und der Darstellung der zentralen Schwerpunkte unserer Regierungsarbeit."

(ebd., 5f)

Klima erklärt den *"Kampf gegen die Arbeitslosigkeit"* zum Hauptziel der neuen Bundesregierung, die trotz positivem EU-Referendum und –Beitritt mit den Nachwirkungen des Umbaus bzw. der Umstrukturierungen in den (einst) verstaatlichten Leit- und Industriebetriebe⁷³ kämpft. Bundeskanzler Klima stellt vor den Parlamentariern daher klar, daß die Bundesregierung der Schiefelage am Arbeitsmarkt aktiv begegnet:

„Wir wissen, dass es dafür keine Patentrezepte mehr gibt. ... Was wir aber können, ist mit einer Vielzahl abgestimmter Maßnahmen dazu beitragen, dass entfallenden Arbeitsplätzen neugeschaffene gegenüber stehen und die Arbeitslosigkeit reduziert werden kann. Dazu brauchen wir eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur, die Österreich als Industriestandort attraktiv macht – zum Beispiel im Bereich der Telekommunikation, des Verkehrs und der Energie.

...

Die Investitionen internationaler Unternehmen in Österreich sind wichtig für uns. Wir werden diese Investoren nicht nur durch eine umfassende Standortpolitik, sondern auch durch ein verbessertes Standortmarketing aktiv ansprechen."

(ebd., 16-18)

72 vgl. hierzu Max Henry, "Auswirkungen der Nichteinhaltung von geltenden Regelungen auf den Transportmarkt" in Arbeiterkammer Wien (2007), 23ff

73 vgl. Turnheim 2009, 187-192

Somit rückt wieder (einmal) die Attraktivierung des Wirtschaftsstandorts in den Vordergrund der politischen Betrachtungen. Attraktive Standortpolitik und – Marketing sind, auch in Hinblick auf die europäische Dimension, untrennbar mit direkten Anbindungen an möglichst leistungsfähige Verkehrsverbindungen oder – Korridore (egal ob Straße, Schiene oder Schifffahrt) verbunden. Der Anschluß bestehender Industriegebiete ans Eisenbahnnetz, ein leistungstechnischer Ausbau von Strecken (z.B. von Ost nach West) oder die Ergänzung um moderne Umschlaganlagen an bestehenden Knotenpunkten stößt dagegen auf geringes Interesse. Die mögliche Alternative, ein flächendeckendes Netz von Containerterminals zum schnellen Umschlag von Containern von der Straße auf die Schiene zu errichten, blieb dagegen auf einzelne (Vorzeige)Projekte beschränkt. Zusätzlich verschärft auch der schieneninterne Nutzungskonflikt – zwischen "langsamen" Güterverkehr und prioritär gewichtetem Personenverkehr – die Situation. Mangels budgetärer Mittel für eine nachhaltige Infrastrukturoffensive schwelt dieser Konflikt deshalb die nächsten Jahre ungelöst.

5.2.1.12 Regierung Schüssel I

Nach der Wahl im Jahre 1999 kam es in Österreich bei hoher Wahlbeteiligung (80,42 Prozent) zum bis dato besten Wahlergebnis des dritten Lagers. Die FPÖ überholte die ÖVP und landet mit einem Plus von 415 Stimmen, identen 26,91% Prozent und 52 Mandaten knapp aber doch auf dem zweiten Platz. In Folge kam es zu einem Bruch mit den bisherigen Usancen bei der österreichischen Regierungsbildung, der inzwischen bereits aus unterschiedlichsten (politologischen) Blickwinkeln aufgearbeitet wurde.

Bundespräsident Klestil beauftragte wie üblich zuerst den Vorsitzenden der stärksten Partei und bisherigen Bundeskanzler Klima mit der Bildung einer neuen Bundesregierung. Im Rahmen der zähen Verhandlungen mit der drittplatzierten ÖVP konnte trotz eines fertig ausverhandelten Koalitionsabkommens kein Abschluß erzielt werden. Durch immer neue Ergänzungen die von der VP gefordert wurden sowie die drohende Berufung auf das Schüssel'sche "Wahlversprechen" bei einem dritten Platz in Opposition zu gehen verunmöglichten die Einigung.

Nachdem der SPÖ-Vorsitzende das endgültige Scheitern der Verhandlungen mit der ÖVP öffentlich verkündete, fand der eigentliche Husarenstreich der ÖVP statt. Innerhalb von nur zwei Wochen nach Scheitern der Verhandlungen mit der SPÖ wurde ein Regierungsübereinkommen mit der FPÖ geschlossen. Somit stellte der Dritte des Wahltags mit tatkräftiger Unterstützung der FPÖ die politischen Weichen für die erste schwarz-blaue Bundesregierung der zweiten Republik.

Nach dem unterirdischen Weg zur "eisigsten" Angelobung aller Zeiten durch Bundespräsident Klestil, kündigte sich der Paradigmenwechsel auch in der ersten Regierungserklärung des neuen Bundeskanzler Wolfgang Schüssel am 9. Februar 2000 vor dem Plenum des Nationalrats an. Unter dem Titel „**Österreich braucht ein stabiles Budget!**“ verankerte der neue Kanzler die Konsolidierung der Staatsfinanzen als prioritäre Zielsetzung seines neo-konservativen Kabinetts:

"Aber zum Stil dieser neuen Regierung gehört es auch, offen zu sagen, dass wir ohne neue Einnahmen nicht auskommen werden. So wird es notwendig sein, die Tabaksteuer anzuheben, die Elektrizitätsabgabe um 10 Groschen pro Kilowattstunde zu erhöhen und die motorbezogene Versicherungssteuer anzupassen. Die Anhebung der LKW-Maut und der Vignettenpreise brauchen wir zum Ausbau und zur Modernisierung der Infrastruktur unserer Straßen und Autobahnen. Aber insgesamt wollen wir unsere Bürgerinnen und Bürger entlasten und nicht belasten."

(Bundespressedienst 2000, 6f)

Der Anhebung der LKW-Maut sowie der Vignettenpreise liegt demnach kein ökologisch motivierter Lenkungseffekt zugrunde, sondern die Absicht neue Mittel für Ausbau und Modernisierung bestehender Infrastruktur zu lukrieren. Im Kapitel "*Neu Regieren heißt: Konsequente Wettbewerbs- und Standortpolitik betreiben*" werden die zugrunde liegenden Überlegungen klarer formuliert und ausgeführt:

„Wir sind ein exportorientiertes Land und unsere Wirtschaft steht im internationalen Konkurrenzkampf.“

...

Zur optimalen Anbindung des Wirtschaftsstandorts auf Straße, Schiene, am Wasser, im Flugverkehr sowie entlang von Daten- und Energienetzen müssen wir unsere Infrastruktur ausbauen und modernisieren. Denn dies ist einer der entscheidenden Standortfaktoren für die Zukunft.

...

Grundlage der österreichischen Umweltpolitik ist das Leitbild der ökosozialen Marktwirtschaft. Weil Schadstoffe und Umweltrisiken keine Grenzen kennen, muss

die Umweltpolitik weit über die Staatsgrenzen hinaus betrieben werden. Österreich hat hier seit langem eine Vorreiterrolle in Europa. Wir werden auch künftig Maßnahmen setzen, um Schadstoffe in Treibstoffen und Ozon-Vorläufersubstanzen zu reduzieren, zum Beispiel durch die Forcierung neuer Motortechnologien.“

(ebd., 13-15)

Obige Ausführungen betonen neuerlich – diesmal unter einer bürgerlichen Mitte-Rechts-Koalition – die Priorität wirtschaftspolitischer Attraktivität und Konkurrenzfähigkeit vor selbst gesteckten umweltpolitischen Zielen im österreichischen policy-Ansatz. Im Rahmen der nächsten Jahre wurde dann entsprechend dem Motto "Mehr Privat, weniger Staat" ein schwerfälliger aber funktionierender ÖBB-Konzern unter dem Deckmantel europäischer Liberalisierungszwänge mutwillig und ohne Rücksicht auf europäische "best practice"-Beispiele in eine Holding und unzählige Sub-Gesellschaften zerschlagen. Die Folgen dadurch entstandener Mängel, Verluste und Ineffizienzen wirken bis heute nach.

5.2.2 Regierungserklärungen und Untersuchungshypothesen

Erst der historische Rückblick offenbart und entlarvt den immens großen Unterschied zwischen dem öffentlich akklamierten Wollen der Bundesregierungen in den Regierungserklärungen und den tatsächlichen politischen Handlungen die gesetzt wurden.

Nach Durchsicht aller Regierungserklärungen im Untersuchungszeitraum kristallisiert sich als Haupthindernis für die Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur stärkeren Verlagerung bzw. zur deutlichen Reduktion des Güterverkehrs in Österreich die dominante wirtschaftspolitische Orientierung aller Bundesregierungen - egal ob Allein- oder Koalitionsregierung - heraus. Die Sicherung von Wirtschaftswachstum und die erfolgreiche Fortsetzung der begonnenen Annäherung an Europa bei gleichzeitiger Begrenzung des Güter(transit)verkehrs stellen die Bundesregierungen vor eine unlösbare Aufgabe. Zwar wird das Ziel der Reduktion und Verlagerung innenpolitisch als Stafette ständig an das Folgekabinett weitergereicht und auch immer wieder Maßnahmen

(z.B. Nachtfahrverbote) gesetzt, dominantes Ziel dem sich auch die Verlagerungs- und Begrenzungsbestrebungen unterordnen müssen bleibt jedoch das nationale Wirtschaftswachstum. Erst knapp vor bzw. nach dem erfolgreichen EU-Beitritt hat Österreich wieder begonnen, mehr Einsatz und Engagement zur Begrenzung und Verlagerung des Transitverkehrs auf die Schiene zu zeigen. **Daher muß H1 als ungünstig bewertet werden.**

In Österreich wird in allen Regierungserklärungen von der Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene gesprochen und diese politisch gefordert. Etwaige Maßnahmen hierzu werden aber wirtschafts- und außenpolitischen Zwängen und Zielen untergeordnet. Zwar rücken zwischen 1970 und 1990 im Rahmen der Änderung der politischen Verhältnisse - Stichwort de-alignment und Grün-Parteien – auch umweltpolitische Ziele auf der Agenda nach oben, für die Regierungsparteien sind damit aber Schutzmaßnahmen vor gesundheitsschädigenden Umwelteinflüssen – wie z.B. der Reinhaltung von Luft und Wasser, Kampf gegen Lärm und wirtschaftlich die Schaffung von "green jobs" – gemeint. Maßnahmen gegen weitere Belastungen aus dem alpenquerenden Transitverkehrs zielen daher – siehe Ökopunkte-Regime - vorrangig auf die Modernisierung der Transportfahrzeuge und die Begrenzung des Lärm- und Schadstoffausstoßes ab. Allein im Jahr 1979 findet sich ausnahmsweise auch der den schweizerischen policy-Ansatz prägende "Schutz der Bevölkerung" in der Regierungserklärung Kreisky IV wieder. Sonst findet dieser wesentlich umfassendere Ansatz nach Schweizer Modell in Österreich leider keinen Niederschlag. Weder in den Parteiprogrammen der beiden Volksparteien noch in den Regierungserklärungen. Damit läßt sich festhalten, daß die Schweiz beim Thema Transit deutlich früher Maßnahmen ergriffen hat und die Prämisse des Schutzes der Bevölkerung in Österreich keine Nachahmung als "best practice" gefunden hat. Die österreichische Politik war vor dem EU-Beitritt auf bestmögliche Kooperation und Zusammenarbeit ohne Konflikte ausgerichtet. Erst nach Abschluss des Transitvertrags und dem Beitritt hat sich das Verhalten Österreichs wieder langsam verändert. In Hinblick auf das absehbare Auslaufen des Transitvertrags wurde Österreich gezwungen aktiv zu werden und seine

Möglichkeiten als MS zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene zu ergreifen. **Daher kann H2 als gültig bewertet werden!**

H3 und H4 können ähnlich wie im vorigen Kapitel auch hier nur bedingt und in Hinblick auf nationale Entwicklungen und Auswirkungen überprüft werden. Auch nach Durchsicht der Regierungserklärungen lassen sich in den österreichischen policy-Ansätzen durchaus Elemente beider Hypothesen ausmachen. Wie bereits festgestellt steht für die Bundesregierungen das Ziel des Wirtschaftswachstums an oberster Stelle, gefolgt von den Bemühungen zum Beitritt zur Europäischen Union. Daher entspricht die Konzentration auf den weiteren Ausbau der Infrastruktur – wobei sich der Mitteleinsatz primär auf die Straße konzentriert – den Vorgaben von H3. Gleichzeitig werden in Österreich aber auch weiterhin erhebliche Summen in den Ausbau der Schiene investiert und beginnend mit den 1980er Jahren⁷⁴ auch Maßnahmen zur Schaffung ausreichender Kapazitäten zur Verlagerung des Verkehrs von der Straße auf die Schiene ergriffen. Dies entspricht der Vorgabe von H4. Aufgrund der festgestellten Widersprüche, **können H3 und H4 nicht verifiziert werden.**

5.3 Budget – Politik im Finanzkorsett

Nachdem die beiden vorangehenden Kapitel sich mit den politischen Programmen und den Regierungserklärungen – also den Fragen "Was wollen die Parteien?" bzw. "Was will die Bundesregierung?" – beschäftigt haben, steht im aktuellen Kapitel Finanzen die Frage "Welche Mittel werden für Wünsche der Bundesregierungen tatsächlich bereitgestellt?" im Mittelpunkt. Während sich in Kapitel 5.1 nur leichte Abweichungen feststellen ließen, traten in Kapitel 5.2 bereits deutliche Differenzen zwischen den (selbst)gesetzten Vorgaben und erreichten Zielen auf. Daher soll geprüft werden, ob auch bei den bereitgestellten Finanzmitteln ähnliche Entwicklungen nachvollzogen werden

⁷⁴ vgl. hierzu Änderung des Bundesbahngesetzes 1984 (BGBl. 68/1984) und Vereinbarung zwischen dem Bundesminister für öffentliche Wirtschaft und Verkehr der Republik Österreich, dem Bundesminister für Verkehr der Bundesrepublik Deutschland und dem Verkehrsminister der italienischen Republik über die Verbesserung des alpenquerenden Eisenbahnverkehrs (BGBl. 280/1990)

können. Weil die benötigten Daten für einen Vergleich der Ausgaben im Bereich Straße und Schiene nicht auf direktem Wege zugänglich waren, wurden die beigefügten Aufstellungen (siehe Kapitel 5.3.1 und Anhang) auf Basis der Bundesfinanzgesetze mit Bundesvoranschlägen selbst erstellt. Nachdem für die Bewertung im Rahmen dieser Diplomarbeit die Nachzeichnung von Trends ausreicht, wurde auf den Abgleich mit Bundesrechnungsabschlüssen verzichtet.

5.3.1 Erhebung der Budgetmittel für Verkehrsinfrastruktur

Für den Zeitraum nach 1971, während der SPÖ-Alleinregierung unter Kreisky, läßt sich der aus Grundsatzprogramm und Regierungserklärungen deutlich ablesbare politische Gestaltungswille der Bundesregierung auch anhand der Budgetzahlen nachverfolgen. Im Rahmen der Bundesfinanzgesetze wird ein "Langfristiges Investitionsprogramm des Bundes für den Zeitraum 1973 bis 1982"⁷⁵ auf den Weg gebracht. In den Erklärungen findet sich dazu unter anderem folgendes:

„Die Bundesregierung hat ein 10-Jahres-Investitionsprogramm beschlossen und die Vorarbeiten für eine mehrjährige Finanzplanung aufgenommen. Ein solches Programm kann nicht starr sein, sondern muß Anpassungsbewegungen an die wirtschaftliche und technische Entwicklung zulassen.

...

Den Unternehmungen kommt das in doppelter Weise zugute. Einmal in der Form einer verbesserten Infrastruktur, zum anderen in einer für viele Bereiche auf längere Zeit hindurch gesicherten Auftragslage.
(Bundesfinanzgesetz 1975, Beilage C2, 394)

Das Investitionsprogramm splittet sich in ein Basisprogramm (85 Prozent der Ausgaben) und ein Konjunkturstabilisierungsprogramm (15 Prozent), wobei vorgesehen war, das Programm jährlich einer Revision zu unterziehen und jeweils für einen Zeitraum von 10 Jahren fortzuführen. Insgesamt wurden so für Investitionen im Bereich *"Bauten und Technik"* rd. 131,2 Mrd. Schilling für (alle) Straßen und im Bereich *"Österr. Bundesbahnen"* rd. 42 Mrd. Schilling vorgesehen.

⁷⁵ Bundesfinanzgesetz (1975); Beilage C2, S.394 „Bundesfinanzgesetz für das Jahr 1975 (1.Jänner bis 31.Dezember 1975)“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien

Zur Straße (Autobahnen):

Um die Zahlen aus den Bundesfinanzgesetzen unter Einbeziehung von Bundesvoranschlagszahlen in eine leicht lesbare Form zu bringen, wurden die Tabellen ***Straße-Ausgaben*** und ***Straße-Einnahmen*** erstellt (siehe Anhang). Da sich der Fokus der Arbeit auf den Bereich kombinierter Verkehr richtet, wurden für die Erstellung der Tabellen explizit nur Autobahnen und Schnellstraßen herangezogen – denn diese stehen in direkter "Konkurrenz" zur Schiene und nur dort wird Benützungsentgelt eingehoben.

Die jährlich veranschlagten Mittel für den Teilbereich Straßeninfrastruktur – Autobahnen finden sich bis zum Jahr 1985 in den Teilheften des Bundesvoranschlags zu Kapitel 64 (Bauten und Technik) unter der Postnummer 643. Nach Errichtung der Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft (ASFINAG) per Bundesgesetz (1982)⁷⁶, findet sich die Poststelle 643 jedoch ab dem Jahr 1986 – aufgrund von Anpassungen – nicht mehr im Bundesbudget. Daher werden ab 1986 die Kostenstelle "Bundesstraßen A" (Post 6423) ergänzt und die Zahlungen an die ASFINAG (Post 64298) ausgewiesen. Post 6423 umfaßt die budgetäre Vorsorge für die Bundesstraßenverwaltung (Autobahnen), wobei Erhaltung, Ausbau (Anlagen, Aufwendungen (ordentlich u. außerordentlich), Geräte, Fahrzeuge und Amtsausstattung, Bundesbeiträge, Autobahneigene Wohngebäude (Aufwandskredite) und Mittel aus bzw. für die Brennerautobahn inkludiert sind.

Natürlich fließen auch die jährlichen Maut-Einnahmen aus den bestehenden Mautstrecken auf Autobahnen ins Budget. Bis 1985 werden diese jährlich in den Teilheften zu Kapitel 64 unter der Rubrik Einnahmen (Post 643) ausgewiesen. Ab 1986 ändert sich aber auch hier die Kostenstelle aufgrund notwendiger Anpassungen, weshalb dann Poststelle 64290 herangezogen wird.

⁷⁶ vgl. hierzu Bundesgesetzblatt 233/1982, wo als Zweck u.a. die Bündelung der Verwaltung der Anteilsrechte des Bundes an verschiedenen bestehenden Autobahn AGs (z.B. Brenner, Tauern, Pyhrn etc.), die Übernahme finanzieller Verpflichtungen sowie die Durchführung von Kreditoperationen (im In- und Ausland) zur Finanzierung jener Baumaßnahmen die aus von Bund und einzelnen Bundesländern geschlossenen Vereinbarungen über den rascheren Ausbau von Bundesstraßenteilstrecken resultieren angeführt werden.

Zur Schiene:

Im Gegensatz zum Straßenverkehr ist die klare Abgrenzung von Güter- und Personenverkehr bei den verfügbaren Budgetmitteln etwas schwieriger. Um auch hier einen leicht lesbaren Überblick zu gewährleisten wurden die Tabellen **Schiene-Ausgaben** und **Schiene-Einnahmen** (siehe Anhang) erstellt.

Die Zahlen sind aus den Teilheften zum Bundesvoranschlag Kapitel 79 - Österreichische Bundesbahnen - entnommen. Summiert werden von mir dabei jeweils der veranschlagte Sachaufwand für Schieneninfrastruktur (Summe 793) und die Mittel der sonstigen Gebarung (Summe 5/79). Letztere umfassen Ausgaben für Elektrifizierung, Schnellbahn, sonstige Investitionen (Grundstücke, Maschinen & Anlagen, Kraftfahrzeuge, Fahrbetriebsmittel Schiene, Hochbauten, Oberbau, Sonstiges) und soweit vorhanden extra ausgewiesene Mittel für Güterbahnhöfe (z.B. Güterbahnhof Wolfurt in den Jahren 1979-83).

In allen Tabellen (Straße und Schiene) wurden die veranschlagten Jahresergebnisse und als Korrektur auch die tatsächlichen Ausgaben (auf Basis des Bundesrechnungsabschlusses) verwendet. So ist gewährleistet, daß etwaige Trends auch auf realen Ergebnissen basieren.

Festzuhalten ist, daß die sonstige Gebarung von 1978 bis 1985 auf "Null" zurückgefahren wurde. Jedoch scheinen zwischen 1986 und 92, und damit vor Neuordnung der ÖBB, einige klar dem Güterverkehr zurechenbare Projekte u.a. Transitkorridore Lendorf und Brennerroute mit dafür veranschlagten Ausgaben auf. Aufgrund der neuen rechtlichen Rahmenbedingungen verschwindet ab 1993 auch die bisher verwendete Zwischensumme 793. Stattdessen wird Post 651 – welche die Kosten für Eisenbahninfrastruktur, Gemeinwirtschaftliche Leistungen, EU-TEN Projekte, Kapitalbeteiligungen und Verkehrsverbände beinhaltet – verwendet.

Unter Einnahmen werden die im Budget veranschlagten und wo verfügbar als Korrektur die tatsächlich erzielten Einnahmen (Bundesrechnungsabschluß) aus dem Güterverkehr (Post 79404) aufgelistet. Auch hier muß im Jahr 1988 zur

Poststelle 79305 gewechselt werden bevor die Neuordnung der ÖBB (Aufteilung in Infrastruktur- und Verkehrseinheit) nochmals neue Voraussetzungen schuf. Die Einnahmen aus der Schieneninfrastrukturnutzung sind daher von 1994 bis 1997 unter Post 65144 angeführt bevor durch das Eisenbahnrechtsanpassungsgesetz (1997) eine vollständige Ausgliederung der Schieneninfrastrukturfinanzierungs-Gesellschaft mbH umgesetzt wurde.

Nach diesem leider unverzichtbaren "technischen" Teil, der Erklärungen und Begründung der für die wissenschaftliche Untersuchung herangezogen Zahlen, folgt nun eine kurze Interpretation der Ergebnisse...

5.3.2 Entwicklung der Budgetmittel für Verkehrsinfrastruktur

Klar erkennbar ist, daß sie **Investitionen in Schnellstraßen und Autobahnen** (Tabellen siehe Anhang) im Zeitraum zwischen 1971 und 1981 jährlich ansteigen – die **jährlich investierte Summe steigt dabei in 10 Jahren um rund 6 Milliarden Schilling** oder **beachtliche 255 Prozent**. Die jährlichen Ausgaben übersteigen während der ersten 10 Jahre des Vergleichszeitraums die Einnahmen aus den wenigen vorhandenen Mautstrecken deutlich - am Beginn um rund das sechzehnfache, am Ende um knapp das siebenfache.

Nach Errichtung der ASFINAG mit November 1982 sinken die direkten Ausgaben der Republik für den Bereich Schnellstraßen und Autobahnen kurzfristig stark ab. Wenn man aber die Mittel die direkt an die ASFINAG fließen mit den oben angeführten Ausgaben addiert, sinken die Ausgaben insgesamt nur auf das Niveau des Jahres 1976 – also immer noch rund 4 Mrd. Schilling - ab. Bis zum Jahr 1986 steigen die direkten Ausgaben sowie die Zahlungen der Republik an die ASFINAG aber jeweils wieder auf rund 3 Milliarden Schilling an, was somit in Summe ein Budget von 6 Mrd. ergibt.

Von 1986 bis 1995 gehen die direkten Ausgaben dann jährlich stetig zurück, allerdings laufen die jährlichen Zahlungen an die ASFINAG unverändert auf hohem Niveau (zwischen 3 und 4 Mrd. Schilling pro Jahr) weiter. So stehen pro

Jahr allein im Autobahnbereich auf Basis der verfügbaren Zahlen Mittel in Höhe zwischen 5 und 7 Milliarden Schilling zur Verfügung.

Auch im Bereich der Einnahmen läßt sich das Wachstum von PKW- und LKW-Verkehrs und der logischerweise gleichzeitig auftretenden Zunahme der Belastung für die Bevölkerung entlang der Transitstrecken deutlich ablesen. Allein zwischen 1971 und 1981 steigen die Einnahmen aus Mauten von 152,44 Millionen auf 1,316 Milliarden Schilling an - ein **Plus von rund 760 Prozent innerhalb einer Dekade**. Von 1981 bis 1995 verdoppelten sich die Einnahmen nochmals bevor sie durch die Einführung der Vignette schließlich von 2,85 Mrd. auf 3,450 Mrd. Schilling pro Jahr stiegen. Ab 1998 fließen die jährlichen Einnahmen aus bestehenden Mautstrecken, dem Straßenverkehrsbeitragsgesetz (1978) und dem Infrastrukturfinanzierungsgesetz (1997) aber direkt in die Kassen der ASFINAG⁷⁷ und sind somit in Folge vollkommen aus dem Budget der Republik ausgelagert.

Die **Investitionen in die Schiene** (Tabellen siehe Anhang) entwickeln sich dagegen weitaus moderater als jene in die Straße. Anfang der 70er-Jahre übersteigen noch allein die Einnahmen aus dem Güterverkehr die jährlichen Investitionen in die Schieneninfrastruktur deutlich um rd. 1,2 Milliarden Schilling. Zwischen 1971 und 1981 steigt dann aber auch bei der Schiene das jährliche Investitionsvolumen stetig an und verdreifacht sich innerhalb der Dekade. Der beeindruckende **Zuwachs von rd. 160 Prozent an Investitionen in die Schiene** bleibt aber trotzdem deutlich hinter den 255 Prozent, um die sich die Investitionen in Straßeninfrastruktur im gleichen Zeitraum erhöht haben, zurück. Zwar übersteigen ab Anfang der 80er Jahre auch die Investitionen in die Schienen die erwirtschafteten Einnahmen aus dem GV-Bereich, aber die Kostendeckung (Einnahmen zu Ausgaben) liegt selbst im Jahre 1986 - mit den höchsten GV-Einnahmen der Bahn im Untersuchungszeitraum – im Bereich von zwei Drittel. Bei den Autobahnen ist dagegen zum gleichen Zeitpunkt nur mehr eine Kostendeckung von weniger als einem Drittel gegeben – eigentlich höchste Zeit um endlich neue Einnahme- oder Finanzierungsquellen zu erschließen.

⁷⁷ vgl. hierzu Bundesgesetzblatt 113/1997, "Infrastrukturfinanzierungsgesetz 1997"

Die Einnahmen des Schienengüterverkehrs steigen im Zeitraum 1970 bis 1987 deutlich langsamer an als die Einnahmen aus dem Straßenverkehr. Aufgrund der zunehmenden Konkurrenz durch die Straße kommt es auf der Schiene nur zu einem moderaten Zuwachs von plus 60 Prozent während die Straße ein unglaubliches Plus von 760 Prozent verzeichnet!

Wenn man abschließend die erzielten Einnahmen und getätigten Investitionen in beide Verkehrsfelder gegenüberstellt, offenbart sich trotz der unterschiedlichen Entwicklung über den Untersuchungszeitraum interessanterweise ein recht ähnliches Bild. Zwar pendeln sich die jährlichen Einnahmen aus dem Straßenverkehr erst gegen Ende des Beobachtungszeitraums annähernd auf dem Niveau der jährlichen Ausgaben ein, jedoch liegen die Kostendeckungsgrade über den gesamten Untersuchungszeitraum betrachtet doch näher zusammen als vermutet. Die Schiene liegt hier mit 56 Prozent zu 48 Prozent deutlich vor der Straße. Jedoch nähern sich auch die während einzelner Zeiträumen auftretenden Unterschiede bei der Kostendeckung von 2/3 Schiene zu 1/3 Straße nähern sich im Gesamtzeitraum – nicht zuletzt aufgrund der Einführung der Autobahnvignette - wieder deutlich an. Nachdem sich anhand der für diese Arbeit gesammelten Daten Trends und Entwicklungen über den gesamten Untersuchungszeitraum gut ablesen lassen, ist eine genauere Ausgabegegenüberstellung nicht notwendig.

5.3.3 Budgets und Untersuchungshypothesen

Es läßt sich festhalten, daß die hier durchgeführte Gegenüberstellung von Regierungserklärungen und Budgets gute Rückschlüsse auf die Verbindlichkeit der geäußerten Worte und Ziele erlaubt. So steht zwar während der Regierungen Kreisky und Sinowatz klar die Ankurbelung als auch die Stärkung der Konjunktur im Vordergrund (vgl. Kapitel 5.2), was sich anhand der enormen jährlichen Steigerungen bei den Investitionen in die Infrastruktur bei Schiene und Straße gut nachvollziehen läßt. Während Investitionen in die Schiene sowohl dem Personen- als auch dem Güterverkehr nutzen, bleiben sie während des gesamten Untersuchungszeitraums größtenteils - rund 60 Prozent - durch Einnahmen aus

dem Schienengüterverkehr gedeckt. Somit müssen rd. 40 Prozent der notwendigen Mittel für Infrastrukturinvestitionen anders - z.B. durch langfristige Kredite – bereitgestellt werden.

Investitionen in die Straßeninfrastruktur nutzen zwar primär dem Individualverkehr, in dessen Windschatten wird damit aber gleichzeitig der Güterverkehr öffentlich subventioniert – sofern nicht gleichzeitig auch externe Kosten in Rechnung gestellt werden. Die Untersuchung wurde von mir absichtlich nur auf Autobahnen und Schnellstraßen eingegrenzt, da hier noch die besten Kostendeckungsgrade für LKW gegeben sind. Allerdings müssen selbst hier mehr als die Hälfte der notwendigen Investitionen – ca. 52 Prozent – aus anderen Quellen als dem Geldbeutel der Verursacher bereitgestellt werden. Während einzelner Perioden des Untersuchungszeitraums sinkt die Kostendeckung im hochrangigen Straßennetz dann sogar noch wesentlich weiter ab und beträgt nur mehr rund ein Drittel. In Folge müssen noch mehr Mittel aus dem allgemeinen Steuertopf bzw. aus zusätzlichen Kreditlinien der Republik bereitgestellt werden. In Hinblick auf die steigenden Budgetnöte aufgrund der schwierigen wirtschaftlichen Rahmenbedingungen bleibt ohne Erschließung neuer Einnahmen somit nur die Möglichkeit zur Aufnahme von Krediten. Jedoch ist auch diese Möglichkeit insofern begrenzt, da die Republik seit Anfang der 80er Jahre die Agenden des Straßenbaus schrittweise an die ASFINAG auszulagern beginnt und die vollständige Ausgliederung aus dem Budget wie bei der Schiene in den Jahren 1996-97 umgesetzt wurde. Wie bei privaten Unternehmen sind die entsprechenden Regeln der Bilanzierung natürlich auch von staatlichen Aktiengesellschaften zu beachten und einzuhalten. Abschließend läßt sich somit nach Blick auf die Budgets festhalten: **H1 muß als ungültig bewertet werden.**

Der Rückblick offenbart, daß Österreich zusätzliche finanzielle Steuerungs- und Regulierungsmechanismen im Straßenverkehr erst enorm spät und insbesondere erst nach erfolgtem EU-Beitritt im Jahr 1995 eingeführt hat. Zwar gab es bereits früher bilaterale Abkommen mit vielen anderen europäischen Staaten und

natürlich insbesondere mit den Haupthandelspartnern Deutschland und Italien⁷⁸, aber erst der historische Rückblick zeigt die nicht-diskriminierenden Verkehrssteuerungsmaßnahmen wie z.B. die Vignettenpflicht oder die Einführung der fahrleistungsabhängigen LKW-Maut auf Autobahnen und Schnellstraßen erst nach Österreichs EU-Beitritt umgesetzt wurden. **Somit wird H2 als gültig bewertet.**

H3 und H4 können leider wie bereits in den anderen Kurzzusammenfassungen zuvor nur bedingt und in Hinblick auf etwaige nationale Entwicklungen und Auswirkungen auf die nationale Budgetentwicklung überprüft werden. So lassen sich anhand der Investitions- und Einnahmenentwicklung durchaus Einflüsse beider Untersuchungshypothesen ausmachen, da die Ausgaben bis Mitte der 1980er Jahre jährlich ansteigen um den schnellen Ausbau der Infrastruktur zu gewährleisten. Diese Entwicklung entspricht den Intentionen von H3 und reiht sich somit konsistent in die Ergebnisse der beiden vorhergehenden Subkapitel ein. Ab Mitte 1980 bis zum Jahr 2000 steigen die Ausgaben im Schienenbereich zwar weiter an, die Einnahmen stagnieren aber auf dem Niveau von 1986. Daher müssen auch hier entweder neue Finanzierungsquellen erschlossen oder bestehende Einnahmen umgeschichtet werden – womit auch Ansätze von H4 erfüllt wären. Die Liberalisierung des Schienenverkehrs erfordert jedoch einen Umbau der (schwerfälligen) Staatsbahnen, der in Österreich wie in ganz Europa den weiteren Anstieg des LKW-Verkehrs begünstigt. Deshalb auch hier: Aufgrund der festgestellten Widersprüche **können H3 und H4 nicht verifiziert werden.**

78 vgl. hierzu Personen- und Güterverkehrsabkommen - u.a. mit der Schweiz (BGBl. 123/1959), Großbritannien (BGBl. 29/1970), Frankreich (BGBl. 335/1969), Türkei (BGBl. 274/1970), UdSSR (BGBl. 453/1973), DDR (BGBl. 556/1974), Finnland (BGBl. 451/1981), Rumänien (BGBl. 496/1984), Portugal (BGBl. 115/1987) und Spanien (BGBl. 186/1991), steuerliche Gleichbehandlungsabkommen des grenzüberschreitenden Güterverkehrs auf der Straße mit Deutschland (BGBl. 40/1962) sowie Abkommen zwischen Österreich und Italien über die Benützung des Hafens von Triest (BGBl. 88/1987)

6. Conclusio - Policy-Konzepte, Pfadabhängigkeiten und Auswirkungen der europäischen Einigung auf die Verkehrspolitik Österreichs

Das letzte Kapitel ist erreicht, somit ist es an der Zeit Bilanz zu ziehen, die Ergebnisse der Untersuchung festzuhalten und mit einem kurzen Ausblick und abschließenden Bemerkungen zu schließen. Um eine möglichst gute Nachvollziehbarkeit der Ergebnisse zu gewährleisten, orientiert sich die Conclusio an folgendem Muster:

- Als **erster Punkt** wird jeweils eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse des Abgleichs der selbstgewählten **Untersuchungshypothesen** geboten.
- Als **zweiter Punkt** folgt die Diskussion festgestellter **Pfadabhängigkeiten**, und
- als **dritter Punkt** die Kennzeichnung etwaiger **Machtasymmetrien**.

Damit aber genug der einleitenden Worte, kommen wir zu den Ergebnissen dieser Forschungsarbeit...

6.1 Österreich und Schweiz

Als erstes steht die Auswertung der vier (Untersuchungs)**Hypothesen** auf dem Plan. Zur besseren Nachvollziehbarkeit werden hier nochmals alle Hypothesen angeführt und um die kompakt gebündelten Ergebnisse der Untersuchung ergänzt.

Hypothese 1 (H1): *Vor der EU-Mitgliedschaft Österreichs verfolgten beide Länder Verkehrspolitik mit unterschiedlichen Methoden aber ähnlichem Ergebnis. Österreichs EU-Beitritt hat die Möglichkeiten zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße zur Schiene - im Gegensatz zur Schweiz – stark eingeschränkt.*

Aus den Grundsatzprogrammen, den Regierungserklärungen und den Budgetzahlen geht hervor, daß **H1** als **ungültig bewertet** werden muß. Zwar verfolgten beide Länder Verkehrspolitik mit unterschiedlichen Methoden, annähernd gleiche oder zumindest ähnliche Ergebnisse sind aber nicht festzustellen. Während die Schweiz sich innenpolitisch schon früh auf ein breit

gefaßtes policy-Verständnis verständigte, das auf ökonomische, ökologische, politische und technische Gegebenheiten Rücksicht nahm und dem Leitmotiv „Schutz der Bevölkerung“ folgte, zerriß und scheiterte Österreichs Politik daran, den Spagat zwischen Wirtschaftswachstum, Umweltschutz und europäischer Annäherung zu schaffen. So waren in Österreich wichtige Randbedingungen wie Begrenzung des Verkehrswachstums, der koordinierte Ausbau der Verkehrsträger (freie Wahl aber Priorität für den öffentlichen Verkehr), der Abbau direkter und indirekter Verkehrssubventionen oder die Verbesserung der Eigenwirtschaftlichkeit des Verkehrs (bessere Kostendeckung) weder bundespolitisch ein Thema noch standen sie in den Parteiprogrammen zur Diskussion. Allein die Reduktion der durch den (Transit)Verkehr auftretenden Lärm- und Schadstoffbelastungen und das Ziel eines umweltschonenden und wirtschaftlichen Transitverkehrs fanden innerhalb des 30 Jahre umfassenden Untersuchungszeitraums Eingang in die nationale policy-Formulierung und wurden auch gesetzlich verankert - wie die Beispiel Nachtfahrverbot und Transitvertrag beweisen.

Die Annahme, daß Österreichs EU-Beitritt die Möglichkeiten zur Verlagerung des Güterverkehrs stark eingeschränkt hat, trifft ebenfalls nicht zu. Vielmehr hat bereits der Wunsch nach einem EU-Beitritt die nationale Politik in solchem Ausmaß gelähmt, daß keine Maßnahmen gesetzt wurden, die für einen Konflikt mit der Gemeinschaft sorgen hätten können. Erst im historischen Rückblick zeigt sich sowohl bei den Regierungserklärungen als auch bei den Budgetzahlen deutlich, wie sehr sich öffentlich präsentierte Ziele und tatsächlich angewandte policies unterschieden haben. Die Divergenz zwischen dem österreichischen und schweizerischen Ansatz läßt sich am klarsten beim Thema Verkehrswachstum ablesen und belegen. Da Österreich bestrebt war, seine Rolle als Exportland auszubauen und zu festigen, wird das explosive Anwachsen des Verkehrs als Folge des erzielten Wachstums trotz zunehmender Kritik betroffener AnrainerInnen bis Mitte des 80er Jahre von der Politik akzeptiert. Danach trotz einzelner Gegenmaßnahmen weiterhin toleriert und durch den fortgesetzten Ausbau nationaler Straßeninfrastruktur weiter angefacht. Weiteres Beispiel für

den mißglückten Spagat ist die politische Praxis bei der Anhebung des Gewichtslimits für LKW in Österreich. Während das nationale Limit in der Schweiz wie im Rest Europas um 1933 noch bei max. 16 Tonnen lag, wurde es im weiteren Zeitverlauf schrittweise auf max. 20t (während des II.WK), max. 22t (1955) und schließlich im Jahr 1972 auf max. 28t angehoben. Im Rest Europas - inklusive Österreich – wurde dieses Limit stufenweise weiter auf 36t, 40t und in Ausnahmefällen sogar 44t erhöht. Zwar hatte auch Österreich im Rahmen des Transitvertrags 1992 mit der EU zeitweilig ein gesetzlich verankertes Höchstgewicht von max. 38t, dieses wurde aber im Rahmen der späteren Verlängerungsverhandlungen bald wieder harmonisiert.

Hypothese 2 (H2): *Die Wurzeln des schweizerischen Erfolgs reichen (zeitlich) wesentlich weiter zurück. Österreich hat durch den EU-Beitritt sowohl Beschränkungen als auch neue Möglichkeiten zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene in die Hand bekommen.*

Die schweizerischen Ansätze zur Verkehrsreduktion inklusive aller damit in Zusammenhang stehenden policy-Ansätze reichen schon allein zeitlich wesentlich weiter zurück als jene Österreichs. Trotzdem haben sie kaum Niederschlag in den österreichischen Überlegungen gefunden. Statt die Schweiz als "best-practice"-Beispiel heranzuziehen und von den dort gesetzten Maßnahmen zu lernen und politisch zu profitieren, wurde in Österreich nicht auf das Probleme reagiert und etwaige Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene wirtschafts- und außenpolitischen Zwängen und Zielen untergeordnet. Es wurden zwar erhebliche Summen in den Infrastrukturausbau der Schiene investiert, die nachträgliche Gegenüberstellung der investierten Summen deckt aber schonungslos die Benachteiligung der Schiene gegenüber der Straße auf. Dies obwohl bei der Schiene eine deutlich besserer Kostendeckung und die allseits bekannten Vorteile Punkte Umwelt, Wirtschaftlichkeit und Sicherheit vorhanden waren. Weitere Finanzierungsquellen für den Infrastrukturausbau und –Erhalt (Vignette) und nicht-diskriminierende Verkehrssteuerungsmaßnahmen (LKW-Maut) wurden in Österreich erst nach dem EU-Beitritt 1995 eingeführt und erschlossen. Damit hat Österreich erst sehr spät und bei hohem Lösungsdruck auf

die bestehenden Probleme reagiert. Während Österreich die Ökopunkte-Regelung wählte, um einen Ausgleich zwischen ökologischen und ökonomischen Interessen zu schaffen (Transit-LKW müssen entsprechend ihrer Schadstoffemissionen Ökopunkte entrichten), zog die Schweiz neuerlich einen anderen Ansatz vor. Statt Ökopunkten wurden im Schweizer Transitvertrag zahlreiche Maßnahmen zum Ausbau der Schieneninfrastruktur sowie Begleitmaßnahmen zur Förderung des Eisenbahn und des kombinierten Verkehrs festgeschrieben (vgl. Hummer 1993, 339ff). Auf eigene Kosten sollen zwei Eisenbahntunnel durch die Alpen – Neue Eisenbahn Alpentransversale/ NEAT - errichtet werden und ergänzend die Kapazitäten des kombinierten Verkehrs durch unterstützende Preis und Tarifmaßnahmen (Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe - LVSA) und Vorschriften des schweizerischen Straßenverkehrsgesetzes bestmöglich ausgeschöpft werden (ebd., 191-6). Somit hat Österreich erst nach dem EU-Beitritt wieder Maßnahmen zur Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße zur Schiene ergriffen, wodurch **H2** in allen drei Recherchegebieten bestätigt und als **gültig bewertet** werden kann.

Als **zweiter Punkt** erfolgt nun die Diskussion festgestellter **Pfadabhängigkeiten**. Nachdem die wissenschaftliche Aufarbeitung der Situation in Österreich noch weniger weit vorangekommen ist, werde ich dieser mehr Raum widmen und bei der Schweiz nur den eingeschlagenen Weg skizzieren.

Die Schweiz hat bereits früh – nicht zuletzt aufgrund ihrer wirtschaftlichen Startbedingung – andere Schwerpunkte für ihre künftige Entwicklung gewählt. Zwar war auch für die Schweiz Wirtschaftswachstum wichtig, ein Beitritt zur europäischen Gemeinschaft war jedoch kein prioritärer Wunsch. Denn bereits 1972 wurde ein Freihandelsabkommen mit der Gemeinschaft geschlossen. Zwar wurde 1992 auch ein Gesuch für den EG-Beitritt abgegeben, aber noch im gleichen Jahr bei einer Volksabstimmung mit knapper Mehrheit von 50,3% alle Beitrittsbestrebungen wieder gestoppt. Jedoch war bereits zuvor nationalen Themen und Interessen wie dem Schutz der Bevölkerung Vorrang vor etwaigen

Auswirkungen auf die Beziehungen zwischen Schweiz und Europa eingeräumt worden. So verweigerte sich die Schweiz im Rückblick einigen Maßnahmen (wie z.B. der Anhebung des Gewichtslimits) vollständig, die Österreich ohne Diskussion umsetzte. Die Schweiz konzentrierte sich stattdessen auf weitere Schutzmaßnahmen wie z.B.: Reduktion der Lärm- und Schadstoffbelastung (Grenzwerte aus 1960), Begrenzung des Verkehrswachstums und Alternativen zum Transitverkehr auf der Straße – den Ausbau der Gütertransitkapazitäten auf der Schiene. Einer europäischen Lösung des Transitproblems verschloß sich aber auch die Schweiz nicht, was zum Transitvertrag mit der EG führte. Dieser war nicht-diskriminierend gestaltet und beinhaltete zusätzlich viele freiwillige Infrastrukturmaßnahmen zu denen sich die Schweiz verpflichtete. **Somit führte der eingeschlagene Weg der Schweiz zu einer nachhaltigen Verkehrspolitik die im europäischen Vergleich erfolgreich war und somit zu Recht als "best practice" bezeichnet werden kann.**

Für Österreich stellt sich die Situation dagegen wie folgt dar: Rückblickend läßt sich festhalten, daß für Österreichs Parteien und Bundesregierungen **zwei Hauptziele** die Entwicklungsrichtung vorgaben: **Wirtschaftswachstum** und **Mitarbeit und Einbindung in den Europäischen Einigungsprozess**. Daher wurden nationale policies gewählt, die das Erreichen dieser Ziele unterstützten. Im weiteren Ablauf verhinderte das "positive feed-back" und erzielte Erfolge im Bereich der Wirtschaftspolitik – wie die kontinuierliche Steigerung des Exportanteils durch den Auf- und Ausbau von Exportbetrieben und der selbst in Krisen verlässliche innerstaatliche "Jobmotor" Infrastrukturausbau - eine Um- oder Abkehr vom eingeschlagenen Weg. So erklärt sich, warum Österreich so spät auf die Probleme beim Transitverkehr reagierte. Denn bei der Entscheidung für "Wirtschaftswachstum" war ein Anstieg des Verkehrs logische Konsequenz und daher in Kauf zu nehmen.

Zum echten politischen Problem wurde erst die regelrechte „Explosion“ des Straßengüter- und Transitverkehrs während gleichzeitig die disponiblen Mittel für den weiteren Ausbau von Schiene und Straße immer stärker schrumpften. Gegen eine schnelle Reaktion sprach, daß wirksame Maßnahmen gegen das weitere

Ansteigen des Transitverkehrs sofort im Konflikt zu den beiden Hauptzielen standen. Somit kann hier ein "Lock-In" festgestellt werden, auf den statt mit einer beherzten Lösung lange nur "Lippenbekenntnissen" zur stärkeren Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene folgten.

Der zunehmende Stellenwert, der dem Umweltschutz in Österreich und ganz Europa – aufgrund neuer politischer Parteien – geschenkt wurde, bewirkte auch einen Entwicklungsprozess auf institutioneller Ebene (institutional development) der zu Auswirkungen auf die nationalen policies führte. So sollte umweltfreundlichen Verkehrssystemen Vorrang eingeräumt werden und es wurden erstmals Beschränkungen für LKW wie z.B. Nachtfahrverbote in Tirol erlassen (role of marginal groups). Die Ausgestaltung des Transitvertrags zeigt auch, daß hier über den Umweg des Umwelt- und Lärmschutzes Maßnahmen gegen den (Transit)Verkehr ergriffen wurden und weitere Maßnahmen (LKW-Maut) in Abstimmung mit der Gemeinschaft angestrebt wurden. Aber erst nachdem das Ziel des EU-Beitritts erreicht war, zeigte Österreich erstmals wieder echten Einsatz und realisierte fiskalische Lenkungsmaßnahmen wie Vignette oder LKW-Maut.

Daher kann für Österreich nach North sowohl das Vorliegen von Interessenkonflikten bei der Bundesregierung als auch von deutlichen Effizienzmängeln bei der Reaktion auf die absehbare Fehlentwicklung (policy formulation) festgehalten werden. Weiters läßt sich das Erstarken der Grün-Bewegung und deren Einzug ins Parlament nach der Nationalratswahl 1987 als kritische Gabelungen charakterisieren, die auch die Zielsetzungen der beiden Regierungsparteien (Parteiprogramme SPÖ 1978 und ÖVP 1985) als auch jene der Bundesregierung beeinflusste und die policy-Ansätze um die neue Randbedingung „Umweltschutz“ ergänzte.

Im Gegensatz zur Schweiz muß beim österreichischen Weg der im Transitvertrag gipfelte leider Pfadineffizienz bescheinigt werden. Erst nach dem EU-Beitritt und dem Wegfall dieses Interessenkonflikts auf Bundesebene führte Österreich wieder policy-Änderungen durch und ergriff deutliche Maßnahmen gegen das weitere Anwachsen des Transitverkehrs.

Als letztes werde ich noch die Kennzeichnung festgestellter **Machtasymmetrien** vornehmen. Sowohl bei H1 als auch bei H2 habe ich bereits darauf hingewiesen, daß Österreich lange nicht auf die Probleme reagiert hat und die angewandten Lösungsstrategien den beiden Hauptzielen Wirtschaftswachstum und EU-Mitgliedschaft untergeordnet hat. Auch bei der Diskussion der Pfadabhängigkeiten wurde der "lock-in" zur Umsetzung beider Ziele festgestellt. Daher bietet sich an, den im Theoriekapitel ausgeführten "faces of power"-Ansatz ins Spiel zu bringen.

Dieser liefert folgende Einsichten und Ergebnisse:

Im Österreich rückt das Problem Transit ab Mitte der 70er Jahre langsam auf das politische Radar wo es stetig an Bedeutung gewinnt und Ende der 80er Jahre – nach Einzug der Grünen ins Parlament – intensiv thematisiert wird und weiter auf der Agenda verbleibt. Nach Bachrach/Baratz müssen 3 Kriterien für das Vorliegen einer "*power-relationship*" erfüllt sein:

- Konflikt über Werte/ Maßnahmen – erfüllt;
- B (evölkerung/ Aktivisten) fügen sich A (Regierung) freiwillig – nicht erfüllt;
- wirksame Sanktionen – erfüllt.

Da nicht alle drei Kriterien erfüllt sind, liegt hier **keine "*power-relationship*"** vor.

Nachdem Österreichs sich im Gegensatz zur Schweiz erst vergleichsweise spät zur Anwendung von Lenkungsmaßnahmen zur Begrenzung der Probleme durch den Transitverkehr durchrang, komme ich zum Schluß, daß hier "verdecktere" Formen von Macht im Spiel waren. Folgende Ansätze könnten Einzelnen oder in Kombination Wirkung entfaltet haben:

- **"potential power"-Einflüsse:** Umweltaktivisten und Grüne bedrohen den Status quo. Zwar wurde "Umweltschutz" als Ziel in Parteiprogramme und Regierungserklärungen aufgenommen, die neue Parlamentskonstellation und das einsetzende de-alignment dulden keine weitere Verzögerung,
- **"authority"-Verlust** im Bereich Verkehrspolitik: ohne akzentuierte Maßnahmen droht der Vertrauensverlust der Bevölkerung in die Politik,

- **"nondecision"-Einflüsse:** Österreich hat seinen Forderungen nach einer aktiven Verlagerung des Transitverkehrs von der Straße auf die Schiene lange nur kleine Schritte folgen lassen (Zielkonflikt!). Daher könnte sowohl der Fall einer *"decision-less decision"* oder einer *"nondecision"* vorliegen.

Für detailliertere Aussagen wären aber weitere Recherchen und Interviews mit Entscheidungsträgern notwendig, die den Umfang dieser Arbeit sprengen würden. Daher beende ich an dieser Stelle meine Untersuchungen und wir kommen zur Betrachtung der Zusammenhänge in ...

6.2 Österreich und Europa

Auch hier folgen wir dem gleichen Schema, deshalb zuerst die kompakte Zusammenfassung der Ergebnisse zu den Hypothesen:

Hypothese 3 (H3): *Die europäische Verkehrspolitik ist auf den Gütertransport auf der Straße fixiert und der Versuch zur Verlagerungen auf andere Transportwege (Bahn, Schiff) ist nur ein „Lippenbekenntnis“ mehrerer Kommissionen.*

Wie in Kapitel 4.2 ausgeführt, hat die Europäische Verkehrspolitik einen langen Weg zurücklegen müssen, bevor echte Fortschritte in Richtung gemeinsamer policies erzielt werden konnten. Wie in den Subkapiteln festgehalten, konnte H3 im Rahmen dieser Untersuchungen weder bei den Parteiprogrammen, den Regierungserklärungen noch den Budgetzahlen verifiziert werden. Allerdings lieferte die detaillierte Untersuchung der österreichischen Entwicklung einige neue Einsichten die ich hier kurz erwähnen möchte:

Österreich strebte bereits lange vor dem offiziellen Akt im Jahr 1989 einen EU-Beitritt an. Erste Versuche wurden bereits in den 60er Jahren unternommen, scheiterten aber. Wie bereits festgehalten, verfolgte die Österreichische Bundesregierung zwei Hauptziele – die erfolgreiche Generierung von Wirtschaftswachstum und die Integration Österreichs in die EU. Deshalb wurde so wie im Rest Europas auch in Österreich dem Ausbau der Infrastruktur – zusätzlich

zu positiven Effekten für die nationale Konjunktur – große Aufmerksamkeit geschenkt. Zwar unterstützte der forcierte Ausbau der Straßeninfrastruktur das Wirtschaftswachstum anfangs deutlich, ab den 80er-Jahren mußte der weitere Ausbau dann aber zurückgefahren werden. Gründe hierfür waren: der aufflammende Umweltschutz, beschränkte finanzielle Mittel etc. Aber ähnlich wie im Zauberlehrling von Goethe, wurde man in Folge beim Straßengüterverkehr "die Geister die man rief, nicht mehr los". Denn die Nachfrage nahm ungebrochen weiter zu, weitere Ausbauten oder Alternativangebote ließen aber auf sich warten.

Somit befand sich Österreich in einer doppelten Zwickmühle, denn zuerst scheiterten alle Versuche eine finanzielle europäische Beteiligung am Ausbau der nationalen Infrastruktur zu verhandeln. Nicht zuletzt, weil innerhalb der MS keine Einigung zur Beteiligung der Gemeinschaft an Infrastrukturprojekten vor der vertraglichen Fixierung 1992 gefunden wurde. Zweitens blieb die weitere Annäherung an Europa mit dem Endziel eines Beitritts - parteiübergreifend - klare Priorität. Alle wirksamen Maßnahmen zur tatsächlichen Begrenzung des Transitverkehrs durch Österreich stellten somit selbsterrichtete politische Hindernisse in Hinblick auf künftige Beitrittsverhandlungen dar.

Die gewählte politische Lösung ist dem Leser bereits aus Kapitel 5 bekannt. So wurde die Zunahme des Straßengüterverkehrs zwar jahrelang politisch kritisiert und die Verlagerung auf die Schiene gefordert, eine echte Entscheidung zur Verlagerung wurde aber nicht getroffen und in Folge auch keine wirklich wirksamen Maßnahmen gesetzt. Zwar wurden die Mittel für den Ausbau der Schieneninfrastruktur über die Jahre weiter erhöht, die Steigerungen fielen im Vergleich zum Straßenverkehr aber nur moderat aus und waren noch während der ersten 10 Jahre des Untersuchungszeitraums fast vollständig durch Einnahmen aus dem Schienengüterverkehr gedeckt. Aufgrund des hohen Problemdrucks, ergriff die Bundesregierung – im Vergleich sehr spät – schließlich doch Lenkungsmaßnahmen für den Transitverkehr die im (vorerst) auf 12 Jahre begrenzten Transitvertrag (mit Ökopunkte-Regime (Umwelt- und Lärmschutz) und der Verpflichtung zum weiteren Ausbau der Kapazitäten und Infrastruktur (mit kurz-,mittel- und langfristigen Zielen) entlang der europäischen

Hauptverkehrsachsen Brenner, Tauern, Phyrn-Schoberpaß und Donauachse⁷⁹ mündeten. Mangels echter europäischer Vorgaben, handelten aber alle Staaten in Europa bis Mitte der 80er Jahre wie es ihren nationalen Bedürfnissen entsprach. So kann hier im Rückblick **H3 bis zum Beschluss der EEA und des Vertrags zur Europäischen Union 1992 als gültig bewertet** werden, auch wenn im nationalen Kontext keine Verifizierung möglich war.

Hypothese 4 (H4): *Die europäische Verkehrspolitik ist daran interessiert, den bisherigen Modalsplit zugunsten der „alternativen“ Verkehrsträger (Bahn & Schiff) zu verschieben. Die Anwendung europäischer „best practice“-Modelle könnte zu kürzeren Diskussions- und Implementierungszeiten für policies beitragen.*

Wie bei H3 konnte auch H4 im Rahmen der vorhergehenden Untersuchungen nicht verifiziert werden. Die bereits bei H3 ausgeführten Punkte, behalten natürlich auch für H4 Gültigkeit. Daher kann hier als Startpunkt festgehalten werden, daß eine echte europäische Verkehrspolitik erst nach Beschluss der EEA und des Vertrags zur Europäischen Union ab 1992 erfolgreich in Gang gekommen ist. So wie in vielen Nationalstaaten rückte das Thema Umweltschutz auch auf die politische Agenda der Kommission. Nachdem die Kommission die MS erfolgreich auf das Ziel eines gemeinsamen Binnenmarktes eingeschworen hatte, das Einstimmigkeitsprinzip im Verkehrsbereich gefallen war und gemeinsame europäische Projekte möglich waren stand einem Neuanfang nichts im Wege. Die Transitverträge mit der Schweiz, Österreich, Jugoslawien und Slowenien stellen daher erste Schritte auf diesem neuen, gemeinschaftlichen Politikfeld dar und können daher auch als solche interpretiert werden (vgl. Hummer 1993, 339ff). Allerdings sticht hier bereits eine wichtige Konstante europäischer Politik hervor, die auch in späteren policy-Ansätze und Positionen der Union immer wieder Niederschlag fand – das Prinzip der strikten Nicht-Diskriminierung. Die Liberalisierungspakete zur Schaffung von mehr Wettbewerb im Verkehrssektor (Straße, Schiene, Wasser und Luft) sind logische Folge des Ziels eines

⁷⁹ vgl. hierzu Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße samt Anhängen I bis X (BGBl. 280/1992)

gemeinsamen (Binnen)Markts in Europa und zur Herstellung von Wettbewerb sowohl innerhalb als auch zwischen den Transport-Modi.

Der Schweizerische Transitvertrag orientiert sich strikt am Prinzip der Nicht-Diskriminierung und ergänzt dieses um umfangreiche Leistungen die von der Schweiz zu erbringen sind (vgl. Hummer 1993, 360ff). Allerdings wird der bestehende Status quo um ein "Überlaufmodell" ergänzt. Dieses wird nur auf der Achse Basel-Chiasso wirksam sollten die Kapazitäten im Kombinierten Verkehr erschöpft sein. Es gilt maximal für max. 30.000 LKW-Passagen p.a., nur für leichtverderbliche Güter und dringliche Sendungen und "grüne" LKW nach modernsten EG-Umweltschutznormen. In Folge setzt die Schweiz aber weitere Schritte wie die Annahme der Alpen-Initiative (1994) und darauf aufbauend die Einführung einer flächendeckenden Bemannung des Straßengüterverkehrs in der Schweiz (LVSA) (vgl. hierzu OECD 2005).

Der Vertrag mit Österreich enthält ebenfalls ein nicht-diskriminierendes Modell – das Öko-Punkte-Regime – das trotz der Annahme durch die Kommission erhebliche Schwächen aufwies. So führte der Vertrag zur Modernisierung der Transit-LKW, die Einhaltung der vereinbarten Obergrenzen für Transittouren scheiterte aber. Außerdem galten die Ökopunkte nur für Transittouren (Ziel und Endpunkt außerhalb Österreichs). Wie die Sache bei einem Zwischenstopp mit Umschlag in Österreich aussah stand auf einem anderen Blatt. Schließlich war unter Artikel 14 noch die stufenweis Einführung einer möglichst abgestimmten Lösung für die Belastung des Straßenverkehrs mit Abgaben angestrebt – die zuerst Wegekosten und im Anschluß auch Umweltkosten beinhalten sollte. Im Rückblick wurde dieses Ziel zumindest in Ansätzen erst heuer, lange nach dem Auslaufen des Transitvertrags und rund 11 Jahre nach Ende des gesteckten Untersuchungszeitraums, erreicht. Abschließend kann somit festgehalten werden, daß **H4 ab 1992 als gültig zu bewerten** ist. Weitere Erfolge und die Übernahme von best-practice-Modelle auf die europäische policy-Ebene werden aber zweifellos noch viel Zeit, umfangreiche Diskussionen und Einsatz von allen 27 MS erfordern.

Zum Thema **Pfadabhängigkeiten** auf europäischer Ebene werde ich mich kurz halten, denn die österreichische Entwicklung habe ich bereits ausführlich im Kapitel 6.1 dargelegt. Viel wurde außerdem in den Erklärungen zu H3 und H4 angeführt – Kurz: Die europäische Entwicklung stand lange still.

Erst nach der Einigung über das gemeinsame Ziel des Europäischen Binnenmarkts und nachfolgende Vertragsänderungen nahm auch die gemeinsame Verkehrspolitik wieder Fahrt auf. Allerdings fallen alle weiteren Schritte die im Rahmen der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik nach Abschluß der Transitverträge zwischen der Schweiz, Österreich und der EU gesetzt wurden aus dem abgesteckten Untersuchungszeitraum. Daher nur ein kurzer Ausblick: Die Europäische Union bleibt dem eingeschlagenen Weg in Richtung Belastung des Straßenverkehrs mit Abgaben (Wegekosten) sowie in Folge auch externer Kosten (Stau, Umweltbelastung etc.) auch in Zukunft treu. Daher beschäftigt das Thema Wegekostenrichtlinie die MS, die Kommission und das EP die nächsten zehn Jahre und vermutlich noch wesentlich länger. Allerdings tritt die Diskussion aufgrund neuer Herausforderungen – z.B. die Erweiterung auf 27 MS und globale wirtschaftliche Herausforderungen (Subprime- und Euro-Krise) – wieder zunehmend in den Hintergrund und aufgrund der neuen Verhältnisse in Rat und EP müssen die Karten neu gemischt und neue Allianzen geschmiedet werden.

Auch in der Europäischen Dimension soll noch ein Blick auf das vorliegen etwaiger **Machtasymmetrien** geworfen werden. Für die Vorgänge in Österreich konnten bereits mehrere Wirkungseinflüsse aufgezeigt und identifiziert werden. Wir starten aber auch hier nochmals mit der Prüfung ob für den Bereich Transitverkehr eine "*power-relationship*" vorliegt:

- Konflikt über Werte/Maßnahmen – erfüllt,
- B (eintrittswerber AUT) fügt sich freiwillig A (EU) – erfüllt,
- wirksame Sanktionen (kein Beitritt für AUT) – erfüllt

→ Somit liegt eine "power-relationship" vor!

Diese Feststellung untermauert neuerlich die bereits mehrfach gezogene Schlußfolgerung, daß das (außenpolitische) Ziel der österreichischen Bundesregierung endlich Mitglied in der Europäischen Union zu werden tatsächlich im direkten Konflikt mit den nationalen policies im Verkehrsbereich - speziell bei der Umsetzung wirksamer Maßnahmen zur Eindämmung des Transitverkehrs - stand.

Weitere Untersuchungen über die genauen Auswirkungen können hier aber leider aufgrund dafür notwendiger weiterer Recherchen und Interviews mit politischen Entscheidungsträgern nicht mehr geleistet werden.

Die Antwort auf die Frage, ob mit dem "faces of power"-Ansatz auch Aussagen über weitere Entscheidungsfindungsprozesse im Rahmen der gemeinsamen europäischen Verkehrspolitik getroffen werden können, muß daher vorerst offen bleiben. Denn wie beim Punkt Pfadabhängigkeiten wurden weitere Schritte erst nach dem für diese Diplomarbeit maßgeblichen Untersuchungszeitraum gesetzt. Für künftige Arbeiten zum Thema wäre es aber zweifellos eine lohnende und interessante Fragestellung.

6.3 Weitere Entwicklung & Ausblick

In Folge gelang es den österreichischen Transitvertrag noch bis zum Jahr 2003 zu verlängern, bevor er schließlich ersatzlos auslief. Weitere Erfolge in der Umsetzung der europaweit gültigen Wegekostenrichtlinie ließen allerdings aufgrund der zähen Verhandlungen neuerlich länger auf sich warten.

Erfreulicherweise konnten hier aber heuer weitere Fortschritte erzielt werden, allerdings brechen nach jedem hart erkämpften Schritt vorwärts immer wieder Gefechte an Nebenfronten auf, die den handelnden Akteuren viel Energie kosten und somit weiteren Zeitaufschub für die Bewahrung des Status quo zum Ziel schaffen. Bestes Beispiel hierfür ist die schwelende "Gigaliner"-Debatte die zum Ziel hat, Trucks mit 60 Tonnen in ganz Europa auf die Straßen zu bringen.

Auch im Schienenverkehr hat sich einiges getan. Nach drei Eisenbahnpaketen und der vollständigen Liberalisierung im Güterverkehr sind grenzüberschreitende Güterverkehrszüge inzwischen europaweit Realität.

Die meisten (noch immer) staatlichen Bahnunternehmen in Europa haben auf die veränderten Rahmenbedingungen entweder mit Zusammenschlüssen zu europaweiten "Konzernen" unter Einbindung großer Logistikunternehmen (z.B. Deutsche Bahn Schenker) reagiert oder sich als regionaler Nischenplayer aufgestellt. Somit wurden zwar einzelne Ziele der Europäischen Kommission, wie mehr (grenzüberschreitender) Wettbewerb im Schienen- und Straßenverkehr herzustellen, zumindest teilweise erreicht, trotzdem bleiben wir in diesem spannenden Politikfeld weiter mit schwierigen Problemen konfrontiert, die einer politischen Lösung bedürfen.

Dies legt nahe, daß hier auch in den kommenden Jahren und Jahrzehnten noch viel Arbeit von PolitikerInnen auf nationaler und europäischer Ebene geleistet werden muß. Daher hoffe ich, daß diese Arbeit für künftige wissenschaftliche Arbeiten zur Österreichischen Verkehrspolitik als erster Trittstein auf diesem spannenden Politikfeld dienen kann...

ANHANG

Schiene – Ausgaben

Schiene – Einnahmen

Straße – Ausgaben

Straße – Einnahmen

Schiene – Ausgaben

JAHR	Summe KoSt.793	Summe KoSt. 5/79	Ausgaben-Gesamt 793 + 5/79
	in Mio. Schilling	in Mio. Schilling	in Mio. Schilling
68	3.618,86	994,117	4.612,98
69	3.581,13	904,14	4.485,27
1970	3.392,83	886,369	4.279,20
71	3.707,41	919,617	4.627,03
72	4.149,94	1.020,36	5.170,30
73	4.134,91	1.566,96	5.701,87
74	5.073,76	1.616,00	6.689,76
1975	5.535,99	2.153,41	7.689,40
76	6.298,96	3.121,08	9.420,04
77	6.381,75	3.011,09	9.392,83
78	6.687,90	121,4997	6.809,40
79	9.019,25	120	9.139,25
1980	9.598,55	120	9.718,55
81	11.132,98	99,99	11.232,97
82	11.939,27	59,8	11.999,07
83	13.683,43	37,3	13.720,73
84	12.962,20	0	12.962,20
1985	13.308,88	0	13.308,88
86	13.668,88	282,134	13.951,01
87	12.339,12	388	12.727,12
88	13.813,15	538,831	14.351,98
89	14.083,47	155	14.238,47
1990	12.535,64	51	12.586,64
91	13.664,32	0,45	13.664,77
92	15.501,43	0	15.501,43
93	13.544,43	110,002	13.654,43
<i>BB-Gesetz 1992</i>	<i>Wechsel zu KoSt. 651</i>		
93 (neu)	8.739,79	0	8.739,79
94	20.841,54	0	20.841,54
1995	20.788,90	0	20.788,90
96	21.288,80	0	21.288,80
97	21.923,91	0	21.923,91
98	31.907,26	0,00	31.907,26
99	21.948,91	0	21.948,91
2000	19.656,98	0	19.656,98

Schiene - Einnahmen

JAHR	Einnahmen – KoSt. 79404
	in Mio. Schilling
68	5.001,35
69	5.295,00
1970	5.451,00
71	5.860,73
72	6.652,70
73	6.739,97
74	7.066,80
1975	7.764,60
76	7.711,86
77	8.275,60
78	8.092,53
79	8.682,48
1980	9.330,00
81	8.883,45
82	10,39
83	9.172,27
84	10.340,00
1985	10.980,00
86	10.456,67
87	11.000,00
	Wechsel zu KoSt. 79305
88	10.003,90
89	10.475,00
1990	10.570,00
91	10.731,45
92	11.400,00
93	12.030,00
<i>Neues BB-Gesetz 1992</i>	<i>SCHIG-Entgelt (65144)</i>
94	2.500
1995	2.800
96	3.100,00
97	3.100,00
<i>Änderung BB-Gesetz</i>	<i>SCHIG</i>
98	0
99	0

Straße - Ausgaben

Jahr	Ausgaben	Zahlungen an ASFINAG
	in Mio. Schilling	in Mio. Schilling
68	1.662,85	
69	1.715,42	
1970	2.048,40	
71	2.415,41	
72	2.719,50	
73	3.396,87	
74	3.637,16	
1975	3.414,21	
76	4.419,45	
77	5.530,12	
78	5.453,33	
79	6.703,73	
1980	6.919,73	
81	8.582,28	<i>Gründung ASFINAG</i>
82	157,847	3.455,01
83	2.053,90	2.114,11
84	1.000,00	2.000,00
1985	627	1.557,50
	<i>Wechsel zu KoSt.6423</i>	<i>Zahlungen an ASFINAG KoSt. 64298</i>
86	3.069,14	3.022,00
87	2.645,00	3.461,32
88	1.967,04	3.480,35
89	1.954,00	3.400,00
1990	2.099,00	2.750,00
91	1.725,24	3.684,49
92	1.425,00	3.775,09
93	1.474,96	3.756,59
94	1.690,00	4.119,51
1995	1.279,66	3.369,53
96	1.517,71	2.689,80
97	1.868,00	2.888,50
	<i>Änderung ASFINAG-Gesetz</i>	
98	191,016	42.500 Schilling
99	0	0
2000	0	0

Straße - Einnahmen

JAHR	Einnahmen KoSt. 643	Zahlungen ASFINAG	Einnahmen Vignette
	in Mio. Schilling	in Mio. Schilling	in Mio. Schilling
68	19,03		
69	125,70		
1970	95,05		
71	152,44		
72	149,80		
73	230,66		
74	218,50		
1975	255,85		
76	627,98		
77	592,00		
78	967,47		
79	1.034,00		
1980	1.324,00		
81	1.316,20	<i>KoSt. 64298</i>	
82	15,2	3.455,01	
83	1.515,20	2.100,00	
84	1.015,20	2.000,00	
1985	643,3	1.557,50	
	<i>KoSt. 64290</i>	<i>KoSt. 64298</i>	
86	1.768,84	3.022,00	
87	1.500,00	3.461,32	
88	2.066,85	3,533,695	
89	1.940,00	3.400,00	
1990	2.590,00	2.750,00	
91	2.249,49	3.684,49	
92	2.850,00	3.775,09	
93	2.574,95	4.136,33	
94	2.600,00	4.119,51	
1995	2.849,00	3.428,82	<i>KoSt. 6429</i>
96	3.450,00	2.888,50	3.450,00
97	3.450,00	4.616,003	4.616,003
<i>Änderung</i>	<i>ASFINAG-Gesetz</i>		
98	0	42.500 Schilling	0
99	0	0	0
2000	0	0	0

Quellen- und Literaturverzeichnis

- Arbeiterkammer Wien** (2006). *"LKW-Roadpricing abseits der Autobahn - Machbarkeit und Auswirkungen einer LKW-Maut am unterrangigen Straßennetz"*; Tagungsband - Verkehr und Infrastruktur Nr. 29; Wien
- (2007). *"Legal – Illegal – Egal? - Probleme und Kontrollen im Straßengüterverkehr und auf der Donau"*; Tagungsband – Verkehr und Infrastruktur Nr. 31; Wien
- Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaft** (1987). *"Einheitliche Europäische Akte"*; L 169/1 vom 29.Juni 1987; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#other> (letzter Zugriff: 20.Okt 2011)
- (1992). *"Vertrag über die Europäische Union"*; C 191 vom 29.Juli 1992; abrufbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/index.htm#other> (letzter Zugriff: 20.Okt 2011)
- Aron, Raymond** (1961). *"Introduction to the Philosophy of History"*; Beacon Press; Boston
- Arthur, W. Brian** (1988). *"Self-Reinforcing Mechanisms in Economics"*, p.9-31; in: Anderson P.W., Arrow K.J., Pines D. (edt.) (1988). *"The Economy as an Evolving Complex System"*; Addison-Wesley; Redwood City, California
- (1997). *"Increasing Returns and Path Dependence in the Economy"*; University of Michigan Press; Ann Arbor
- Bachrach P., Baratz M.S.** (1962). *"The Two Faces of Power"*; American Political Science Review 56 (December); pp. 947-52
- (1970). *"Power and Poverty: Theory and Practice"*; Oxford University Press; New York
- Bierstedt, Robert** (1950). *"An Analysis of Social Power"*; Vol.15, American Sociological Review;
- Bundesgesetzblatt** (1982). *"591. Bundesgesetz: Errichtung einer Autobahnen und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft, Übertragung der Planung und Errichtung von Bundesstraßenteilstrecken und Änderung des Bundesministeriengesetzes 1973"*; 233.Stück, 13.Dezember 1982; Wien
- (1992a). *"823. Abkommen zwischen der Republik*

- Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße samt Anhängen I bis X"; 280.Stück, 29.Dezember 1992; Wien
- (1992b). "879. Verwaltungsvereinbarung zur Festlegung des Zeitpunkts und der Modalitäten der Einführung des im Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Republik Österreich über den Güterverkehr im Transit auf der Schiene und der Straße vorgesehenen Ökopunktesystems samt Anhang"; 303.Stück, 30.Dezember 1992; Wien
- Bundesministerium für Inneres** (1970). „Ergänzungsteil - Die Nationalratswahlen vom 1. März 1970 nach der Wiederholungswahl vom 4. Oktober 1970 in den Wiener Wahlkreisen Nr. 1,3 und 5“; Druck und Kommissionsverlag der Österreichischen Staatsdruckerei; Wien
- Carey, John M.** (2000). "Parchent, Equilibria, and Institutions"; Comparative Political Studies, Vol. 33, Now. 6-7, pp. 735-61
- Crenson, Matthew A.** (1971). „The Un-Politics of Air Pollution: A Study of Non-Decisionmaking in the Cities“; The John Hopkins Press; Baltimore & London
- Dachs, H.** (Hrsg.), Gehrlich P., Gottweis H. (1997). "Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik"; 3.völlig neubearb. Aufl.; Manz; Wien
- Dahl, R.A.** (1960). "The Analysis of Influence in Local Communities", in: Adrian, C. (ed.). "Social Science and Community Action"; East Lansing; Michigan
- Elster, Jon** (1983). „Explaining Technical Change“; Cambridge University Press; Cambridge
- Europäische Kommission** (1985). „Vollendung des Binnenmarktes: Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat“; KOM (85) 310 endg., Brüssel
- (1998a). „Mitteilung der Kommission: Über Verkehr und CO2 – Entwicklung eines Gemeinschaftskonzepts“; KOM (1998) 204 endg.; Brüssel
- (1998b). „Weißbuch – Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung: Ein abgestuftes Konzept für einen Gemeinschaftsrahmen für Verkehrs-Infrastrukturgebühren in der EU“; KOM (98)466; Brüssel

- (2001). „Weißbuch – Die europäische Verkehrspolitik bis 2010: Weichenstellungen für die Zukunft“; KOM 2001/370; Luxemburg
 - (2003). „Vorschlag für eine 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 (2003) 448 endgültig
- Friedrich, C.J.** (1958). *"Authority"*; 9th edition; Cambridge
- Gleick, James** (1987). *„Chaos: Making a New Science“*; Abacus Books – Little, Brown and Company; London
- Goldstone, Jack A.** (1998). *“Initial Conditions, General Laws, Path Dependence and Explanation in Historical Sociology”*; American Journal of Sociology, Vol. 104, No. 3; pp. 829-45
- Hall, Peter** (1986). *„Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France“*; Oxford University Press; New York
- Hedstrom P., Swedborg R.** (eds.) (1998). *„Social Mechanisms: An Analytical Approach to Social Theory“*; Cambridge University Press; New York
- Horner, Franz** (1997). *„Programme – Ideologien: Dissens oder Konsens“*; in: Dachs H. (Hrsg.), Gehrlich P., Gottweis H. (1997). *“Handbuch des politischen Systems Österreichs: Die Zweite Republik”*; 3.völlig neubearb. Aufl.; Manz; Wien
- Hummer, Waldemar** (Hg.) (1993). *„Alpenquerender Transitverkehr aus regionaler und überregionaler Sicht: Rechtliche, technische und wirtschaftliche Problemlagen“*; Schriftenreihe des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen (mit Abteilung für Europarecht) der Leopold-Franzens-Universität Innsbruck; Band 3; Böhlau Verlag; Wien : Weimar
- Ikenberry, G.J.** (1988). *„Conclusion: An Institutional Approach to American Foreign Economic Policy“*; in: Ikenberry G.J., Lake D.A., Mastanduno M. (eds.) (1988). *„The State and American Foreign Economic Policy“*; Cornell University Press; pp. 222-3; New York
- Kirchheimer, Otto** (1965). *„Der Wandel des westeuropäischen Parteiensystems”*; in: Politische Vierteljahresschrift 6, 20-41

- Kitschelt, Herbert** (2003). *“Accounting for Postcommunist Regime Diversity: What Counts as a Good Cause?”*, in: Ekiert G., Hanson S. E. (eds.). *“Capitalism and Democracy in Central and Eastern Europe: Assessing the Legacy of Communist Rule”*; pp. 49-86; Cambridge University Press: Cambridge
- Knapp, Peter** (1983). *„Can Social Theory Escape from History? Views of History in: Social Science“*, History and Theory, Vol. 23, pp. 34-52
- Lehmbruch, Gerhard** (1967). *“Proporzdemokratie, Politisches System und politische Kultur in der Schweiz und in Österreich”*; Recht und Staat; J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen
- Levi, Margaret** (1997). *“A Model, a Method, and a Map: Rational Choice in Comparative and Historical Analysis”*, in: Lichbach M.I., Zuckermann A. S. (eds.). *“Comparative Politics: Rationality, Culture, and Structure”*; pp.19-41; Cambridge University Press: Cambridge
- Lieberson, Stanley** (1985). *“Making It Count: The Improvement of Social Research and Theory”*; University of California Press: Berkeley
- Lukes, Steven** (1974). *„Power: A Radical View“*; Studies in Sociology-Series; MacMillan Publishers Ltd.; London, Basingstokes
- Mahoney, James** (1999). *“Nominal, Ordinal, and Narrative Appraisal in Macro-causal Analysis”*; American Journal of Sociology 104; pp.1154-96
- (2000). *“Path Dependence in Historical Sociology”*; Theory and Society Vol. 29; pp. 507-48
- , Rueschemeyer D. (2003). *„Comparative Historical Analysis in the Social Sciences”*; Cambridge Studies in Comparative Politics-Series; Cambridge University Press; Cambridge, UK
- McDonald, Terrence J.** (ed.) (1996). *“The Historic Turn in the Human Sciences”*; University of Michigan Press; Ann Arbor
- North, Douglas C.** (1990). *„Institutions, Institutional Change and Economic Performance“*; The Political Economy of Institutions and Decisions-Series; Cambridge University Press; Cambridge (UK)
- (1999). *„In Anticipation of the Marriage of Political and Economic Theory“*; in: Alt J.E., Levi M., Ostrom E. (eds.). *„Competition and Cooperation:*

- Conversations with Nobelists about Economics and Political Science*“; pp. 314-17; Russell Sage Foundation, New York
- OECD** (2005). *“The window of opportunity: How the obstacles to the introduction of the Swiss heavy goods vehicle fee have been overcome”*; COM/ENV/CTPA/CFA(2004)57/FINAL; Abrufbar unter: http://www.oecd.org/LongAbstract/0,3425,fr_2649_34281_34519133_1_1_1_1,00.html (letzter Zugriff: 13.Nov 2011)
- Olson**, Mancur (1965). *„The Logic of Collective Action“*; Harvard University Press; Cambridge
- Orren** K., Skowronek S. (2004). *„The Search for American Political Development“*; Cambridge University Press; Cambridge, UK
- Österr. Bundespressdienst** (1971). *„Österreichisches Jahrbuch 1970“*; 42.Folge; Wien
- ÖVP – Österreichische Volkspartei** (1958). *“Was Wir Wollen: Das Grundsatzprogramm der Österreichischen Volkspartei“*; Österreichische Volkspartei; Wien
- (1972). *“Salzburger Programm: Das Grundsatzprogramm der ÖVP“*; Vereinigung für politische Bildung – Politische Akademie der ÖVP; Wien
- (1985). *“Zukunftsmanifest für eine neue Freiheit“*; ÖVP, Wien
- (1995). *“Grundsatzprogramm“*; abrufbar unter <http://www.oevp.at/politik/> (letzter Zugriff: 15.Dez 2011)
- Pelinka**, Anton (1979). *“Funktionen von Parteiprogrammen“*; in: Kardan A., Pelinka A. (1979). *„Die Grundsatzprogramme der österreichischen Parteien. Dokumentation und Analyse“*; Verlag Niederösterreichisches Pressehaus; St. Pölten
- Pelinka** A., Rosenberger S. (2000). *“Österreichische Politik: Grundlagen – Strukturen – Trends“*; WUV-Universitätsverlag; Wien
- Pierson**, Paul (2000). *„Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics“*; in: American Political Science Review; Vol. 94, No.2, Juni 2000, pp. 251-67
- (2003). *„Big, Slow-Moving, and...Invisible“*; in: Mahoney J., Rueschemeyer D. (2003). *„Comparative Historical*

- Analysis in the Social Sciences*"; Cambridge Studies in Comparative Politics-Series; Cambridge University Press; Cambridge, UK
- (2004). „*Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*“; Princeton University Press; Princeton & Oxford
- Pierson P.**, Skocpol T. (n.A.). „*Historical Institutionalism in Contemporary Political Science*“; unveröffentlichtes Paper; Abrufbar unter: <http://www.polisci.berkeley.edu/Faculty/bio/permanent/Pierson.P/research.asp> (letzter Zugriff: 10.Jun 2005)
- Plasser F.**, Ulram Peter A. (Hg.) (2003). „*Wahlverhalten in Bewegung: Analysen zur Nationalratswahl 2002*“; Schriftenreihe des Zentrums für Angewandte Politikforschung, Band 28; WUV Verlag; Wien
- Rossi, P.** (1958). "*Community Decision Making*", in: Young, R. (ed.). "*Approaches to the Study of Politics*"; Evanston; Illinois
- Sager, Fritz** (1999). „*Spannungsfelder und Leitbilder in der schweizerischen Schwerverkehrspolitik 1932 bis 1998*“; in: Schweizerische Zeitschrift für Geschichte (1999); Vol 49; Schwabe & Co. AG; Basel
- Sager, F.**, Meyrat M., Maibach, M. (2001). „*Boundary Delineation*“ in *grenzüberschreitenden Policy-Netzwerken: Primat der „Policies“ oder der „Polity“? Das Fallbeispiel des Policy-Netzwerks zur 28-Tonnen-Limite*“; in: Swiss Political Science Review (2001), Vol 7(1): 51-82
- Salát, Christoph-Stephan** (1996). „*Die Verkehrspolitischen Positionen Österreichs in der Europäischen Union*“; Diplomarbeit an der Universität Wien
- Scharpf, Fritz W.** (2003). „*Politische Optionen im vollendeten Binnenmarkt*“; in: Kohler-Koch R. (Hrsg.) (2003). „*Europäische Integration*“; Leske+Budrich; Opladen
- Schattschneider, E.E.** (1960). "*The Semi-Sovereign People*"; New York
- Schwebisch, Bruno** (1984). „*Verkehrspolitik und Bundesbahngesetzgebung*“; Dissertation an der Universität Wien
- Sewell, William H., Jr.** (1996). „*Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology*“; pp. 245-80; in: McDonald, Terrence J. (edt.) "*The Historic Turn in the Human Sciences*"; University of Michigan Press, Ann Arbor

- Siegel, Nico A.** (2002). *„Baustelle Sozialpolitik – Konsolidierung und Rückbau im internationalen Vergleich“*; Campus Verlag; Frankfurt : New York
- SPÖ - Sozialdemokratische Partei Österreich** (1958). *„Das Neue Programm Der SPÖ“*; in: *„Die österreichische Sozialdemokratie im Spiegel ihrer Programme: Mit einer Einleitung von Ernst Winkler“*; Verlag der Wiener Volksbuchhandlung 1971; „Vorwärts“ AG, Wien
- (1978). *„Das neue Parteiprogramm“*;
in: *„Sozialistische Politik 8: Das neue Programm der SPÖ“*; Schriftenreihe der Dr.-Karl-Renner-Institutes; 8.Auflage 1979; Wien
- (1998). *„Das Grundsatzprogramm“*; Abrufbar unter <http://www.spoe.at>
(letzter Zugriff 29.Jänner 2008)
- Steinmo S., Thelen K., Longstreth F.** (eds.) (1992). *„Structuring politics: Historical institutionalism in comparative analysis“*; Cambridge University Press; Cambridge: New York
- Stevens, Handley** (2004). *„Transport Policy in the European Union“*; The European Union Series, Palgrave: MacMillan; Houndmills, Basingstoke: New York
- Thelen, Kathleen** (2000). *„Timing and Temporality in the Analysis of Institutional Evolution and Change“*; Studies in American Political Development; Vol. 14, p.103
- (2003). *„How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis“*;
in: Mahoney J., Rueschemeyer D. (2003). *„Comparative Historical Analysis in the Social Sciences“*; Cambridge Studies in Comparative Politics-Series; Cambridge University Press; Cambridge, UK
- Turnheim Georg** (Hg.) (2009). *„Österreichs Verstaatlichte – Die Rolle des Staates bei der Entwicklung der österreichischen Industrie von 1918 bis 2008“*;
MANZ'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung; Wien
- Wallace H., Wallace W.** (2000). *„Policy-Making in the European Union“*; Fourth Edition; Oxford University Press; Oxford, New York
- Wandruszka, Adam** (1954). *„Österreichs politische Struktur. Die Entwicklung der Parteien und politischen Bewegungen“*, 289-486,

in: Benedikt, H. (Hg.). „*Geschichte der Republik Österreich*“; Wien
Wenger, Hans (2001). „*UIRR 30 Jahre : Geschichte der UIRR und
des Kombinierten Güterverkehrs Schiene-Straße in Europa 1970-2000*“;
UIRR S.C. ; Brüssel, Belgien
Whitelegg, John (1988). „*Transport Policy in the EEC*“; Routledge; London

Regierungserklärungen:

Bundespressedienst (1975). “Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky am 5. November 1975”; Österreich Dokumentationen; Wien

Bundespressedienst/ **Bundeskanzleramt** (1979). “Regierungserklärung von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky am 19.Juni 1979”; Österreich Dokumentationen; Wien

- (1987). “Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, 28.Jänner 1987”; Österreich Dokumentationen; Wien
- (1990). “Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, 18.Dezember 1990”; Österreich Dokumentationen; Wien
- (1994). “Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat von Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, 30. November 1994”; Österreich Dokumentationen, Wien
- (1996). “Bundeskanzler Dr. Franz Vranitzky, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 13. März 1996”; Wien
- (1997). “Bundeskanzler Mag. Viktor Klima, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 29.Jänner 1997”; Wien
- (2000). “Bundeskanzler Dr. Wolfgang Schüssel, Erklärung der Bundesregierung vor dem Nationalrat, Wien, am 9.Februar 2000”, Wien

Klub der sozialistischen Abgeordneten und Bundesräte (1970). “Für ein Modernes Österreich; Regierungserklärung, abgegeben von BK Dr. Bruno Kreisky am 27.April 1970 vor dem Nationalrat”; Wien, Parlament

- (1971). "Politik für Österreichs Zukunft; Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky: Regierungserklärung vom 5.11.1971"; Wien 1, Parlament

Stenographische Protokolle (1983). "Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (XVI.Gesetzgebungsperiode) der Republik Österreich"; 1.Band; 1. bis 15.Sitzung (Seiten 1 bis 1204); Österreichische Staatsdruckerei; Wien

- (1986). "Stenographische Protokolle über die Sitzungen des Nationalrates (XVI.Gesetzgebungsperiode) der Republik Österreich"; 11. Band; 143. bis 161.Sitzung und Nachtrag (Seiten 12481 bis 13856); Österreichische Staatsdruckerei; Wien

Bundesvoranschläge:

Bundesfinanzgesetz (1975). "Bundesfinanzgesetz mit Bundesvoranschlag für das Jahr 1975, 1.Jänner bis 31.Dezember 1975"; Österreichische Staatsdruckerei; Wien

Teilhefte zum Bundesvoranschlag (1970). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1970“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien

- (1973). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1973“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1975). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1975“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1976). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1976“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1980). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1980“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1983). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1983“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1985). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1985“; Österreichische Staatsdruckerei; Wien

- (1988). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1988“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1990). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1990“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1993). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1993“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1995). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1995“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1997). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1997“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (1998). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 1998“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien
- (2000). „Teilhefte zum Bundesvoranschlag für das Jahr 2000“;
Österreichische Staatsdruckerei; Wien

----- Curriculum vitae -----

Thomas LIEBICH

Marktgasse 1a, A-1090 Wien, Austria

Mail: thomas.liebich@gmail.com

Ausbildung:

2002–2012 Universität Wien – Studium der Politikwissenschaften

Erste Diplomprüfung September 2003 mit Auszeichnung absolviert

1996–2002 Technische Universität Wien – Fachbereich Maschinenbau

Spezialisierung: Kraftfahrzeugbau

1991–1996 Höhere Technische Lehranstalt für Maschinenbau und

Automatisierungstechnik, 1040 Wien

1987-1991 Bundesrealgymnasium Wien XIV, 1140 Wien

1983-1987 Volksschule, 1140 Wien

Wissenschaftliche Tätigkeiten, Artikel & Beiträge

08/2011 „*Europe, Wake up! – Wir entscheiden Deine Zukunft*“ – Beitrag im 2012

erscheinenden Buch **Häupl, Michael** (2012). „*Wien - im Zentrum Europas*“ ;

09/2009 „*Sozialdemokratie in Europa, sag worauf wartest Du?*“ – Artikel in Raison 02/09;

siehe: www.raison.at

11/2008 Forschungsassistent am ITK - Institut für Trendanalysen und Krisenforschung

siehe: www.itk.or.at

04-08/2008 Koordination und Zusammenstellung der Beiträge des Buches

Zukunftsforum Österreich (Hg.) (2008). „*Spannungsfeld Energie III –*

Energiewende zwischen Machbarkeit, Klimaschutz und sozialer Verantwortung“;

ÖGB-Verlag, Wien

11/2005 Forschungsassistent bei der OEGPP (Österreichische Gesellschaft für

Politikberatung und Politikentwicklung) - Mitarbeit an der Studie über die Wiener

Landtags-, Gemeinderats- und Bezirksvertretungswahlen 2005; Kapitel über den

Wahlkampf der Grünen Wien; Abrufbar unter: <http://www.politikberatung.or.at>

Arbeitserfahrung & Praktika

seit 12/2008 Parlamentarischer Mitarbeiter des Abg.z.NR Bgm. Rudolf Plessl, Vollzeit

10 – 12/2009: Mitarbeiter des SPÖ-Klubs für Öffentlichkeitsarbeit im Rahmen des parlamentarischen Untersuchungsausschuss betreffend Abhör- und Beeinflussungsmaßnahmen im Bereich des Parlaments

09/07-10/08 Parlamentarischer Mitarbeiter des Abg.z.NR Dr. Hannes Bauer, SPÖ-Bereichssprecher für Wirtschaft und Energie, Vollzeit

01/06 – 01/08 Parlamentarischer Mitarbeiter der Abg.z.NR Mag. Andrea Kuntzl, SPÖ-Bereichssprecherin für Familien, Teilzeit

11/05 – 09/2007 Chatwork GmbH (Rezeption & Empfang Fa. Agip Austria GmbH)

08/05 – 10/05 Mitarbeiter im "Open Source Research/ Gegnerbeobachtung"-Team, SPÖ Wien Wahlkampfteam 2005, Vollzeit

06/05 – 07/05 RSC und Chatwork GmbH, beide Teilzeit

10/04 – 06/05 Österreichisches Bundeheer - Präsenzdienst

10/01 – 09/04 RSC- Raiffeisen Data Service Center/ Logistikabteilung, Teilzeit

Juli 2001 GM/ Opel Austria Motorenwerk Wien – Praktikum in der QA&E-Abteilung,

Juli 1996 BMW Austria, Motorenwerk Steyr – Praktikum in der F&E-Abteilung,

Juli 1995 Pensionsversicherungsanstalt für Angestellte – Praktikum Hausleitwarte

Juli 1994 SAT Austria – Systeme für Automation, Praktikum Fertigungswerkstätte

Dazwischen immer wieder Promotion-Einsätze für die Euro RSCG (i.e. ONE, Peugeot) & Urlaubsvertretungen bei der ADEG-Wien während der Sommermonate.

Politische Funktionen & Mandate

seit 10/2010 Klubvorsitzender der SPÖ-Alsergrund

seit 12/2009 Bezirksrat (SPÖ), Bezirksvertretung Alsergrund

seit 2008 Stv. Vorsitzender der Jungen Generation in der SPÖ Wien

Siehe: www.junge-generation.at

seit 2007 Stv. Vorsitzender der Jungen Generation in der SPÖ Alsergrund