

Naturfreunde Internationale

Stellungnahme zur Konsultation über die zukünftige Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V), KOM(2010) 212

(Please find the English version unter www.nf-int.org)

Die Herausforderungen der Zukunft - der Klimawandel, das Ende des fossilen Zeitalters, der demographische und der soziale Wandel der Gesellschaft - werden die Verkehrsnachfrage in Europa stark verändern. Mit Sicherheit werden die öffentlichen Verkehrsmittel und die umweltfreundliche Mobilität dann eine weitaus größere Rolle als bisher spielen. Dafür muss sich die Verkehrspolitik schon heute rüsten.

Die Naturfreunde Internationale setzt schon seit vielen Jahren auf die Förderung sanfter Mobilitätsformen. Derzeit stellt das eine große Herausforderung dar, weil der Verkehr vor allem auf Europas Straßen seit der Globalisierung der Wirtschaft und auch als Folge der Freizügigkeit (von Waren, Kapital, Dienstleistungen und Menschen im EU-Raum) stark angestiegen ist und weiter steigt. Von Vorsorge für die Zukunft ist noch nichts zu merken. Besonders in den Transitregionen und bei Verkehrsachsen in geografisch beengten Regionen haben sich starke negative Effekte für die Bevölkerung und die Natur bemerkbar gemacht. Auch regionale Wirtschaftssektoren leiden darunter, allem voran der Tourismus, der von der intakten Natur lebt.

Die Naturfreunde begrüßen die Möglichkeit zur Stellungnahme zur zukünftigen Politik für das transeuropäische Verkehrsnetz. In vielen Punkten stimmen wir mit den in der Mitteilung der Kommission enthaltenen Aussagen überein, bei einigen sehen wir noch Bedarf an einer weiteren Präzisierung und nach einer klareren Prioritätensetzung.

Grundsätze und Kriterien für die Planung des Kernnetzes

Das Ziel der Nachhaltigkeit besteht im allgemeinen aus drei Säulen: der ökonomischen Säule, der ökologischen Säule inklusive dem Ziel der Klimaverträglichkeit und der sozialen Säule. Es gibt inzwischen klare Fortschritte im Bereich Ökologie und Klimaschutz, aber gerade die soziale Seite der Nachhaltigkeit wird im Bereich der Verkehrspolitik sehr oft zugunsten der Wirtschaftlichkeit vernachlässigt. Für die Naturfreunde Internationale ist das Recht der Menschen auf Gesundheit und gesunde Lebensbedingungen aber ein zentrales Kriterium für die Nachhaltigkeit. Das gilt auch in der Verkehrspolitik.

Die Grundannahme hinter der derzeitigen europäischen Verkehrspolitik scheint zu sein, dass ein Wachstum des Personen und Warenverkehrs per se zu Wirtschaftswachstum, mehr Wohlstand und mehr Lebensqualität beiträgt. Die Hauptfrage in der europäischen Verkehrspolitik konzentriert sich daher im wesentlichen auf die Steigerung des Volumens bei gleichzeitiger Reduktion von Kosten bzw. Schäden, die durch den Verkehr verursacht werden. Eine genauere Lokalisierung von Kosten und Nutzen dieses ungebremsten Verkehrswachstums zeigt jedoch ein differenzierteres Bild.

Der Ausbau von Hochleistungsnetzen kann zu einer weiteren Zentralisierung der europäischen Wirtschaft in bestimmten Kernregionen führen und gleichzeitig die Ausdünnung ländlicher Regionen befördern. Es gilt also, den Bedarf an Verkehr genauer zu untersuchen um negative Effekte des Ausbaus von Verkehrsachsen auf die regionale Wirtschaft zu vermeiden. Eine Abstimmung mit der europäischen Regionalpolitik, welche gerade versucht, den Wert des ländlichen Raums und peripherer Regionen zu erhalten, ist daher dringend erforderlich.

Insbesondere ist zu untersuchen, inwiefern manche Transporte tatsächlich zu einer erhöhten Produktivität der Wirtschaftsleistung führen, oder sich eigentlich nur unterschiedlichen

Förderungen und Subventionen zu verdanken haben oder einfach der Tatsache, dass ein Großteil der Kosten (am besten: nicht auf die Baukosten beschränken) der Allgemeinheit aufgelastet wird und so die Kosten für den Nutzer nur mehr einen Bruchteil der wahren Kosten darstellen. Ein Beispiel dafür stellt die Auslagerung von Produktionsschritten wie Kartoffel schälen oder Garnelen schälen zu EU-Nachbarländern oder der berühmte Prosciuttoverkehr, wo Schweine aus den Niederlanden und Belgien nach Italien ausgeführt werden, um dann als teurer Schinken wieder reimportiert werden. Es kann nicht das Ziel einer europäischen Wirtschaftspolitik sein, Produkte welche wie z.B. Joghurt, Milch oder Schlachtvieh lokal produziert, lokal konsumiert werden und praktisch in Gesamteuropa nahezu überall verfügbar sind, über tausende Kilometer quer durch Europa zu transportieren.

Ein nicht unbeträchtlicher Teil von Umwegverkehr wird durch unterschiedliche Besteuerung von Treibstoffpreisen provoziert. So ist etwa der niedrige Dieselpreis in Österreich Ursache, dass viele Lastzüge den Umweg über Österreich nehmen, um dort billig aufzutanken. Umgekehrt sollte die Höherbesteuerung von Treibstoffen kein Mittel sein, um Verkehr auf andere Länder abzudrängen.

Wenn in der Mitteilung des Öfteren die Beseitigung von Engpässen angesprochen wird, so muss klar sein, dass diese Engpässe in der Regeln ihren Grund in der geografischen Topologie und der Gestalt des Naturraumes haben. So kann in engen Gebirgstälern nicht einfach die Verkehrsinfrastruktur ausgebaut werden, ohne damit gleichzeitig negative Folgen für Natur und Bevölkerung in Kauf zu nehmen. Gerade an solchen neuralgischen Punkten sind Nutzen und Lasten einer Verkehrspolitik sehr ungleich verteilt, was natürlich zu entsprechenden Widerständen bei der lokalen Bevölkerung führt. Der Bau von Tunnels ist zwar eine mögliche Lösung für dieses Problem, allerdings sehr kostspielig und langwierig und vor allem mit erhöhten negativen Belastungen während der Bauzeit verbunden. Der Ausbau von Hochleistungsverkehrsstrecken zur Verbindung von europäischen Zentren kann und darf nicht zu Lasten Dritter, welche in „Transitregionen“ oder in naturräumlich beengten Räumen leben müssen, erfolgen.

Ein Brennpunkt ist dabei der Alpenraum. Schädliche Nebenwirkungen des Verkehrs werden hier schon seit den 80er-Jahren registriert. Und heute weisen die Alpen etliche stark belastete Gebiete auf: zum Beispiel die Brennerregion in Tirol / Südtirol, die Zentralschweiz und das Tessin, Piemont, das Aostatal und die Region am Montblanc.

Umweltprobleme aus dem Straßenverkehr treten in dem ökologisch besonders empfindlichen Hochgebirgsraum früher und intensiver auf als im Flachland. Sie potenzieren sich in den Transit-Korridoren und Agglomerationen, wo Faktoren wie die dichte Besiedlung der Orte, die gebirgsspezifischen Ausbreitungsbedingungen für Luft- und Lärm (z.B. häufige Inversionswetterlagen mit hoher Konzentration von Luftschadstoffen) und die Empfindlichkeit der umgebenden Hochgebirgsnatur einander ergänzen. Wegen der Enge des Raumes ist ein Ausweichen nicht möglich: Nur 20% der Alpen sind besiedelbar - der Rest sind Steilhänge, Geröll, Permafrostgebiete etc. Aus diesem Grund stößt selbst der Eisenbahnverkehr – eigentlich die wünschenswerte Alternative zur Straße – auf Grenzen, weil für neue Schienenwege oft schlicht kein Platz ist. Und auch der Bahnlärm wirkt in den engen Tälern viel stärker als im Flachland.

Generell muss auch bezweifelt werden, dass mit den dargestellten Maßnahmen einer effizienteren Planung und dem Ausbau von intelligenten Verkehrsnetzen die Ziele eines CO₂-neutralen Verkehrs und vor allem die CO₂ Reduktionsziele der Europäischen Union überhaupt erreicht werden können. Die angedachte Umstellung auf elektrischen Individualverkehr ist sicherlich keine mittelfristige Lösung für den regionsüberschreitenden Verkehr (dazu sind die derzeitigen Stromspeichersystem nicht leistungsfähig genug und vor allem zu teuer) und außerdem wird damit das CO₂ Problem nur vom Verkehrssektor auf den Energieerzeugungssektor verschoben, da eine überdurchschnittliche Zunahme der

Produktion von Strom aus erneuerbaren Energiequellen auch nur langsam vor sich geht und auf natürliche und soziale Grenzen stößt.

Es gibt jedoch mit der Bahn bereits ein Verkehrssystem, welches am ehesten in der Lage ist, die Ziele eines CO₂-neutralen Verkehrs zu erreichen, weshalb die Förderung des Bahnverkehrs und die Förderung der Intermodalität, Interoperabilität und Interkonnektivität zu dem wesentlichen Kriterium der Planung des Kernnetzes zu zählen sind. Wir sind der Meinung, dass die EU mit einer klaren Priorisierung entsprechender Projekte gegenüber allen anderen beweisen kann, dass sie Klimaschutz als Aufgabe ernst nimmt. Es müsste aber sichergestellt werden, dass diese Projekte nicht nur in der Vorrangliste erscheinen, sondern dass ihr Vorrang in der Realisierungsphase und in der Zuweisung von Finanzen erhalten bleibt.

Wenn des öfteren der europäische Mehrwert als wesentliches Kriterium angesprochen wird, so ist zu hinterfragen, wie dieses „europäisch“ und wie dieser „Mehrwert“ zu definieren sind. Einerseits ist darauf zu achten, dass der „Mehrwert“ nicht rein ökonomisch betrachtet wird, sondern auch Werte wie Lebensqualität, Gesundheit, Umwelt- und Naturschutz mit einschließt. Europäisch kann wohl nicht heißen, dass der Hauptteil des Nutzen der Kernnetze bei einigen Zentren liegt, sondern dass Nutzen und Kosten fair verteilt werden.

Viele der oben genannten Aspekte sind typische Fragestellungen für strategische Umweltprüfungen gemäß der EU-Richtlinie 2001/42/EC. Dies wäre der Rahmen, um das TEN-V-Programm als solches und seine einzelnen Projekte der notwendigen differenzierten Neubewertung zu unterziehen. Auch das Europäische Parlament hat bereits darauf hingewiesen, dass die Richtlinie auch für das TEN-V-Programm gilt und mit mehr Konsequenz beachtet werden muss (2008/2218 (INI), Punkt 9)

Die Bürgerbeteiligung ist bei allen Verfahren ein wesentliches Kriterium für die Planung des Kernnetzes, wobei nicht nur die Umwelt- und Sozialverträglichkeit überprüft werden müssen, sondern auch der ökonomischer Nutzen außerhalb der Region mit den Belastungen innerhalb der Region evaluiert werden muss.

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

In den vergangenen Jahrzehnten war es gängige Praxis, die Kosten für die Errichtung von Infrastrukturen zu sozialisieren (d.h. über allgemeine Steuern zu finanzieren). Solange der Verkehr mehrheitlich zwischen regionalen Zentren eines Landes stattfand, war dies durchaus eine sinnvolle Lösung. Inzwischen erhalten viele Hochleistungsverbindungen durch die internationale Benutzung einen internationalen – europäischen – Charakter, werden aber trotzdem immer noch mehrheitlich aus nationalen Mitteln finanziert. Einige Länder sind daher inzwischen dazu übergegangen, auf Hochleistungsstrecken entweder direkte streckenbezogene Beiträge der Nutzer einzuheben (z.B. Italien, Frankreich) oder auf besonderen Strecken eine Maut einzuheben (Tunnel und Passübergänge).

Die Naturfreunde Internationale sind der Meinung, dass ein streckenabhängiges Beitragssystem über alle Hochleistungsinfrastrukturen zu schaffen ist, um so dem Markt transparent die Kosten dieses Systems zu vermitteln. Es kann nicht sein, dass Unternehmen auf Kosten Dritter – nämlich der Steuerzahler, welche die Verkehrsinfrastruktur im wesentlichen finanzieren – ihr Geschäft machen und die negativen Folgen wieder dem Steuerzahler angelastet werden. Da hier Kosten und Nutzen nicht selten auf verschiedene Länder fallen, ist die überwiegende Finanzierung aus Steuermitteln sicherlich keine faire Verteilung der Lasten. Zusätzlich wird es im europäischen Verkehrssystem zumindest für einige Zeit noch Engpässe geben, die nicht so leicht und so schnell beseitigt werden können (z.B. Alpenübergänge in engen Tälern). Diese Engpässe sind mit marktbasierenden Methoden zu bewirtschaften (z.B. Auktion von Transportrechten), wie dies etwa bei anderen transeuropäischen Infrastrukturen (z.B. Stromleitungen) schon längst Stand der Technik ist.

So schlägt die Schweizer Alpeninitiative die Einführung einer alpenweiten Alpentransitbörse“ vor. Es ist dies ein Instrument, das als Feinsteuerungsinstrument Mauten oder Schwerverkehrsabgaben auf den großen Pass-Straßen ergänzen kann. Die Alpentransitbörse funktioniert ähnlich wie der CO₂-Emissionshandel: Die Politik legt für die einzelnen Passübergänge jeweils die erwünschte Verkehrshöchstmenge fest, wobei ökologische Zielvorgaben die Menge limitieren. Den Rest erledigt der Markt, indem er mit den festgelegten Durchfahrtsrechten handelt. Die Naturfreunde empfehlen die Einführung solcher Transitbörsen für alle Verkehrsengpässe innerhalb Europas. Die Einnahmen aus diesen Transportrechten wären ausschließlich zur Verbesserung der Umwelt- und Lebenssituation entlang der Transitrouten (kurz- und mittelfristig) und langfristig für den Bau von Umgehungsmaßnahmen zu verwenden. Auf diese Weise würde der Markt zunehmend jene Infrastruktur finanzieren, die für den Markt auch sinnvoll wäre (während jetzt die Regionalpolitik Annahmen für die Zukunft treffen muss und dadurch Verkehrsströme im wahrsten Sinne des Wortes erst schafft).

Fragen nach der Kostengerechtigkeit gehört zu den am längsten und intensivsten diskutierten in der europäischen Verkehrspolitik. Bisher wurden kaum angemessene Maßnahmen ergriffen, um mehr Fairness gegenüber der Allgemeinheit zu erreichen. Die EU sollte daher nun die Initiative ergreifen und zumindest ihre eigene Finanzbeteiligung von mehr Fairness abhängig machen: Die Mitfinanzierung der EU bei den TEN-V-Projekten sollte an die Bedingung geknüpft werden, dass auf der jeweiligen Strecke Nutzungsentgelte erhoben werden, welche auch die externen Kosten spiegeln.

Zusammenfassung

- Priorität bei der Planung des Kernnetzes auf die klimaverträglichsten Verkehrsformen – elektrische Bahnnetze unter Berücksichtigung der Interoperabilität und Interkonnektivität zum Basisnetz
- Kritische Überprüfung des Bedarfs an Verkehr und Abbau von kontraproduktiven Anreizen zu Umwegverkehr (Förderungen, Subventionen bzw. Harmonisierung von Treibstoffsteuern)
- Faire Evaluation von Kosten und Nutzen für die Betroffenen – die Lebenssituation von Anrainern und der Naturraum dürfen nicht wesentlich verschlechtert werden
- Strikte Einhaltung der UVP und SUVP-Verfahren, die abgeschlossen sein müssen, bevor die Bauvorhaben begonnen werden.
- Ausbau streckenabhängiger Finanzierungssysteme, welche vor allem die direkten Nutzer der Infrastruktur miteinbeziehen. Entsprechende Systeme als Voraussetzung für die EU-Mitfinanzierung.
- Marktwirtschaftliche Bewirtschaftung von Engpässen über die Versteigerung von Transportrechten