

Stellungnahme des Deutschen Städtetages

zur Mitteilung der Kommission „Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System“

Zusammenfassung:

Städte sind wichtige Akteure im Bereich der Verkehrspolitik: Sie stellen die Quell- und Ziel- punkte von Verkehrsströmen da und spielen somit eine entscheidende Rolle für die Zukunft der europäischen Verkehrspolitik. Städte spielen auch eine wichtige Rolle dabei, ökonomischen Wohlstand zu generieren und gleichzeitig eine nachhaltige Entwicklung sicherzustellen. Vor diesem Hintergrund ist es bedauerlich, dass die Europäische Kommission in ihrer Mitteilung die ständig steigenden Verkehrsflüsse hinzunehmen scheint, ohne die Ursachen für diese Entwicklung zu hinterfragen. Auch berücksichtigt die Europäische Kommission nicht die Auswirkungen der gegenwärtigen ökonomischen und finanziellen Krise auf die ihrer Mitteilung zu- grundeliegenden Studien und Analysen hinsichtlich der zukünftigen Verkehrsentwicklung. Dies führt zu fehlenden Prioritätssetzungen in der Kommissionsmitteilung, die deshalb in ihren Aussagen eher vage bleibt.

Generell sollte die Kommissionsmitteilung Städte und Gemeinden nicht nur im Hinblick auf die dort kulminierenden Verkehrsprobleme betrachten, sondern diese vielmehr als Laboratorium ansehen, in dem ökologisch und ökonomisch nachhaltige Mobilitätskonzepte entwickelt bzw. praktiziert werden. Die EU sollte daher die Fähigkeit von regionalen und lokalen Gebietskörperschaften zur Selbsthilfe unterstützen, anstatt diese bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu reglementieren. Das Grünbuch zum städtischen Verkehr stellt in diesem Zusammenhang ein gutes Beispiel für innovative Vorschläge und Ideen dar, die nun endlich in dem seit langem angekündigten Aktionsplan konkret umgesetzt werden sollten. Das in der Kommissionsmitteilung angekündigte Weißbuch sollte vor diesem Hintergrund erst vorgelegt werden, wenn der Aktionsplan veröffentlicht wurde und somit mehr Klarheit besteht, was die Kommission im Verkehrsbereich tatsächlich erreichen will.

Einzelvorschläge:

Die ökologische Dimension der Verkehrspolitik

Um die negativen ökologischen Auswirkungen des motorisierten Individualverkehrs, der für ca. 40 % aller CO₂-Emissionen und rund 70 % aller sonstigen Emissionen (PM₁₀, NO_x) im Straßenverkehr verantwortlich ist, zu reduzieren, müssen der öffentliche Nahverkehr sowie Fahrrad- und Fußgängerverkehr vorrangig gefördert werden. Dies gilt insbesondere in den Städten,

da hier der Straßenverkehr besonders starke Probleme für die öffentliche Gesundheit und die Umwelt verursacht. Aus ökologischen Gründen sind daher folgende Ziele vorrangig anzustreben:

- Vermeidung unnötiger Verkehre, insbesondere Güterverkehre, die durch ökologisch nachhaltigere Transportarten befriedigt werden können,
- Konzentration auf die für den jeweiligen Verkehrszweck am besten geeigneten Verkehrsmittel mit den geringsten Umweltbelastungen,
- Bestandspflege vor Aus- und Neubau von Infrastruktur sowie
- Unterhalts- und Investitionspolitik bei der Verkehrsinfrastruktur, die sich am Prinzip der raumordnerisch-siedlungsstrukturstrukturellen Schwerpunktbildung ausrichtet.

Herausforderungen für die zukünftige europäische Verkehrspolitik

Im Hinblick auf die zukünftige europäische Verkehrspolitik stellt sich die Herausforderung des demographischen Wandels nicht nur im Hinblick auf die spezifischen Verkehrsbedürfnisse einer alternden Bevölkerung (bspw. sicherer und barrierefreier Zugang zum öffentlichen Nahverkehr). Vielmehr stellen die Auswirkungen der Schrumpfungprozesse auf die lokale Infrastruktur ein großes Problem für die Städte dar. Dabei ist zu beachten, dass die demographische Entwicklung nicht in einer Richtung vonstatten geht, sondern vielmehr innerhalb von Regionen oder sogar Städten variiert. So lassen sich in manchen Städten oder Regionen gleichzeitig Schrumpfungs- und Zuwanderungsprozesse beobachten. Aus diesem Grunde sind individuelle Strategien im Hinblick auf die städtische Infrastruktur wichtiger als generalisierende Infrastrukturmanagementsysteme. Darüber hinaus müssen auch die geänderten Lebensstile von Familien, Kindern und Jugendlichen in diesem Bereich berücksichtigt werden, die gegenwärtig eher in Richtung Rad- und Fußgängerverkehr tendieren. Dies gilt auch für die steigende Bedeutung des Freizeitverkehrs.

Der Kommission ist zuzustimmen in der Betonung der städtischen Dimension des Verkehrs; dies gilt insbesondere im Hinblick auf die Erreichung der Nachhaltigkeitsziele im Verkehr. Allerdings spiegelt sich die besondere Rolle, die Städte hierbei spielen können, weder in den in der Kommissionsmitteilung erhobenen Forderungen noch in den dort vorgeschlagenen Maßnahmen wider. Dies wird besonders deutlich am Fehlen von sog. weichen Maßnahmen wie z. B. dem Mobilitätsmanagement, mit dem lokale Gebietskörperschaften das individuelle Verkehrsverhalten zuweilen nachhaltiger beeinflussen können als durch den Bau neuer Infrastrukturen. In diesem Zusammenhang sollte sich die Europäische Kommission auf das Grünbuch zum städtischen Verkehr besinnen, dass die Schaffung einer neuen Mobilitätskultur zusammen mit der Forderung nach einer auskömmlichen Finanzierung in den Mittelpunkt der Betrachtungen gestellt hat.

Politikziele für einen nachhaltigen Verkehr: Infrastruktur, Finanzierung und Bepreisung, Technologie

Richtigerweise wird die Notwendigkeit betont, Verkehrsnetze aufrecht zu erhalten und vollständig zu integrieren. Dies sollte allerdings nicht nur für Straßennetze gelten. Im Hinblick auf die Transeuropäischen Netze sollte insbesondere der Luftverkehr besser integriert werden, vor allem – Verhältnis zum Hochgeschwindigkeitsnetz der europäischen Bahnen.

Die Bedeutung von intelligenten und integrierten Logistiksystemen für die Städte sollte betont werden. Auch wenn in der Mitteilung der Eindruck erweckt wird, als stünde eine ökologisch nachhaltige Entwicklung im Vordergrund der zukünftigen europäischen Verkehrspolitik, lassen die konkreten Vorschläge zur Lösung der Verkehrsprobleme Zweifel aufkommen: Hier erscheinen Vorschläge zum Bau neuer Infrastrukturen als der letzte Ausweg. Dabei vernachlässigt die Kommission den Teufelskreislauf beim Bau neuer Infrastrukturen vor allem im Straßenbereich, demzufolge jedes Angebot seine eigene Nachfrage schafft (Say'sches Theorem¹). Dies führt dazu, dass durch den Bau oder Ausbau von Straßen der Verkehr auf diesen zunimmt und somit der Ruf nach weiterer Infrastruktur laut wird, wodurch bestehende Naturräume weiter zerschnitten würden.

Menschen treffen Ihre Verkehrsmittelwahlentscheidung in Abhängigkeit von den ihnen zur Verfügung stehenden Informationen. Aus diesem Grunde sind Online-Verkehrsinformationen, integrierte Ticketsysteme sowie transparente Preisstrukturen entscheidend bei der Förderung alternativer Verkehrsmittel. Aus diesem Grunde sollte sich die Kommission nicht auf die Forderung nach einer Internalisierung der externen Kosten beschränken (wiewohl das eine Grundvoraussetzung ist), sondern auch dazu beitragen, die Informationshürden- und -kosten insbesondere im Öffentlichen Verkehr zu senken. Bei allem aber sollte die Europäische Kommission bei der anstehenden Revision der Eurovignetten-Richtlinie den Empfehlungen des Europäischen Parlaments für ein umfassendes Konzept zur Internalisierung der externen Kosten im Verkehrsbereich folgen und nicht länger an ihrem Vorschlag festhalten, der die externen Kosten vernachlässigt, die durch Unfälle, Klimawandel und andere Schäden an der Natur verursacht werden.

Allerdings ist bei der Internalisierung von externen Kosten zu unterscheiden zwischen der Situation in boomenden Regionen und der in Schrumpfungregionen. In boomenden Regionen, in denen in der Regel die Nachfrage nach Straßeninfrastruktur höher ist als das Angebot, können Preissignale ein Anreiz geben zur Verhaltensänderung im Hinblick auf alternative Verkehrsträger und somit zu einer Entlastung der Infrastruktur beitragen. Demgegenüber stellt sich die Situation in Schrumpfungregionen oft umgekehrt dar: Die Straßeninfrastruktur leidet hier nicht unter Überlastung und die Nutzer verfügen häufig über keine Alternativen aufgrund finanzieller Engpässe, die wiederum das Ergebnis der zurückgehenden Bevölkerung sind. Straßenbenutzungsgebühren, zumindest insofern diese von privaten Kfz-Nutzern erhoben würden, könnten daher den Niedergang in diesen Regionen noch verstärken. Die Einnahmen aus Straßenbenutzungsgebühren sollten an erster Stelle zum Unterhalt der betreffenden Infrastruktur verwendet werden. Es sollte allerdings auch möglich sein, Einnahmen zur Finanzierung verkehrlicher Alternativen zu verwenden, und damit den Modal Shift zu erleichtern. Vor allem aber sollten die Einnahmen entsprechend dem Prinzip der fairen Lastenteilung zwischen den Gebietskörperschaften aufgeteilt werden: Diejenigen Infrastrukturen, die am meisten unter der Überbelastung leiden und dies gilt in besonderem Maße für die städtischen Straßen, die Ziel- und Quellpunkte fast allen Verkehrs sind, müssen auch bei der Einnahmeverteilung priorisiert werden.

Im Hinblick auf technologische Lösungen zur Verbesserung der Umweltperformance im Verkehrsbereich ist die Schaffung von offenen Schnittstellen zwischen verschiedenen technischen Systemen entscheidend, da hierdurch die Interoperabilität zwischen verschiedenen Verkehrsträgern verbessert und somit ein Beitrag zum Modal Shift geleistet werden kann. Vor allem aber sollten diejenigen technologischen Innovationen unterstützt werden, die geeignet sind, Emissionen zu reduzieren und fossile Brennstoffe zu ersetzen. Es versteht sich von selbst, dass diese technologischen Lösungen inherent umweltfreundlich sein müssen.

¹ Jean-Baptiste Say, 05.01.1767 – 15.11.1832, Vertreter der klassischen Nationalökonomie

Rechtlicher Rahmen

Entsprechend dem Subsidiaritätsprinzip sollte sich die Europäische Union nicht in die lokale oder regionale Selbstverwaltung durch administrative Verfahrensvorgaben einmischen. Die originären Kompetenzen der EU liegen vielmehr in der Schaffung von gemeinsamen Standards für Handel und Gewerbe, um Wettbewerbsverzerrungen im Besonderen zu verhindern und die Lebensbedingungen im Allgemeinen zu verbessern. Die Luftqualitätsrichtlinie oder die Umgebungslärmrichtlinie illustrieren in besonderer Weise das Problem, dass die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften europäische Emissionsstandards einhalten müssen, ohne dass Handel und Gewerbe ihrerseits verpflichtet werden, hierfür die Voraussetzung zu schaffen. Deshalb sollte sich die EU auf einen ambitionierten rechtlichen Rahmen für Handel und Gewerbe verständigen, umso „grünere“ Produkte und Dienstleistungen zu ermöglichen. Von diesem Hintergrund wäre es aus kommunaler Sicht nicht hinnehmbar, wenn die Kommission versuchen würde, die in vielen europäischen Städten bereits in Kraft getretenen oder geplanten Umwelt- bzw. Grünen Zonen nachträglich zu regulieren; diese Zonen sind das Ergebnis der bislang sehr zurückhaltenden europäischen Gesetzgebung im Hinblick auf Maßnahmen „an der Quelle“; das Verursacherprinzip sollte viel stärker betont werden.

Aus kommunaler Sicht besteht keine Notwendigkeit für weitere Marktöffnungen, solange zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern Wettbewerbsverzerrungen bestehen. Dies gilt bspw. für die Bahnen, die Mineral- bzw. Stromsteuer zahlen und darüber hinaus teilweise oder ganz ihre Infrastrukturkosten tragen müssen, wohingegen der Luftverkehr von der Mineralölsteuer ausgenommen ist. Eine Marktöffnung z. B. im Hinblick auf die Zulassung von sog. Gigaliner auf allen europäischen Straßen würde somit zu mehr Luftverschmutzung und Lärm führen, da hierdurch der Schien Güterverkehr teilweise ersetzt würde.

Koordiniertes Vorgehen

Die Europäische Union kann ihre Mitgliedsstaaten (und deren Regionen und Gebietskörperschaften) tatkräftig unterstützen im Hinblick auf die Herbeiführung von Verhaltensänderungen bei der Verkehrsmittelwahl. Hierbei steht die Finanzierung von Netzwerken und Projekten zur Verbesserung des Erfahrungsaustausches sowie von Best-Practice-Beispielen an erster Stelle. Zweitens sollte die Europäische Kommission alle Ihre Tätigkeiten auf deren direkten oder indirekten Auswirkungen auf den Verkehrsbereich untersuchen im Hinblick auf deren gemeinsame Ausrichtung auf die Ziele der Nachhaltigkeit. Die gesetzgeberische Tätigkeit der Europäischen Union sowie die von ihr geförderten Projekte sollten nicht widersprüchliche Ziele verfolgen, sondern vielmehr dem gemeinsamen Ziel dienen, den Verkehrsbedarf von der ökonomischen Entwicklung abzukoppeln. Vor allem aber sollte die Kommission angesichts der gegenwärtigen finanziellen und ökonomischen Krise ihre bisherigen Analysen und Prognosen einer kritischen Bewertung unterziehen, um realistische Grundlagen für ihre gesetzgeberische und finanziellen Aktivitäten zu erhalten. Die lokale oder besser städtische Dimension des Verkehrs wird in der vorliegenden Mitteilung zurecht angesprochen; wenn es jedoch um konkrete Aktionen im Hinblick auf die Gebietskörperschaften oder Regionen geht, bleibt die Kommissionsmitteilung relativ unbestimmt. So betont die Kommission bspw. im Bereich des Güterverkehrs einzig und allein die Notwendigkeit der Schaffung von getrennten Verkehrswegen; zielführender wären hier aber Vorschläge, wie ökologisch sensible Güterverkehre substituiert werden könnten, z. B. durch einer Stärkung regionaler Ökonomien.