

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

www.alpconv.org
info@alpconv.org

Sitz in Innsbruck:

Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Österreich

Außenstelle in Bozen:

Drususallee 1
I-39100 Bozen
Italien

Impressum

Herausgeber:

Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention
Herzog-Friedrich-Straße 15
A-6020 Innsbruck
Österreich

Verantwortlicher für die Publikationsreihe:

Dr. Igor Roblek, Ständiges Sekretariat der Alpenkonvention

Graphische Gestaltung:

Ingenhaeff-Beerenkamp, Absam (Österreich)
Ifuplan, München (Deutschland)

Titelbild: Marco Onida

Druck:

Kärntner Druckerei, Klagenfurt (Österreich)



ALPENKONVENTION

Alpenzustandsbericht

Alpensignale – Sonderserie 1
Verkehr und Mobilität in den Alpen



Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention koordinierte die Erarbeitung des vorliegenden Bandes. Dabei wurde es von der so genannten „Integrationsgruppe“ unterstützt, die sich aus sechs Experten/-innen aus unterschiedlichen Mitgliedsstaaten der Alpenkonvention zusammensetzte. Auf Grundlage der Diskussionen, die in dieser Gruppe geführt wurden, entwarfen die jeweiligen Autoren/-innen die unterschiedlichen Kapitel. Die Arbeitsgruppen „Alpenzustandsbericht/ABIS“ und „Verkehr“ gewährleisteten eine fachliche Begleitung für die Erstellung der Kapitel. Darüber hinaus kommentierten nationale Delegationen die ersten Entwürfe des Berichtes. Das Ständige Sekretariat dankt allen beteiligten Personen für die intensive Zusammenarbeit.

Die Integrationsgruppe bestand aus:

- *Österreich*: Bernhard Schwarzl (UBA Wien), der von mehreren Mitarbeitern/-innen unterstützt wurde: u.a. A. Kurzweil, G. Banko, A. Bartel, C. Nagl, W. Spangl; Irene Brendt (Österreichische Präsidentschaft),
- *Deutschland*: Stefan Marzelli (ifuplan) und Konstanze Schönthaler (Bosch & Partner), in Zusammenarbeit mit Claudia Schwarz und S. v. Andrian-Werburg,
- *Italien*: Paolo Angelini (Ministero dell’Ambiente, della tutela del territorio e del Mare – DG RAS) koordinierte die Arbeit verschiedener Autoren, v.a. Luca Cetara (EURAC-Bolzano), Flavio Ruffini (EURAC-Bolzano) und Massimo Santori (CSST-Roma),
- *Präsidentschaft der Arbeitsgruppe „Verkehr“*: Marie-Line Meaux und Catherine Ferreol.

Das Karten- und Gesamtlayout wurde ebenso wie die Übersetzung aus dem englischen Original ins Deutsche von ifuplan durchgeführt (Stefan Marzelli, Claudia Schwarz, Florian Lintzmeyer, Martin Kuhlmann und Sigrun Lange).

Daten: Aufgrund des vorgegebenen Zeitrahmens konnten im Bericht nur Daten berücksichtigt werden, die zwischen Mai und Juli 2006 geliefert wurden. Die Aktualität der Daten ist jeweils in den Tabellen, Abbildungen und Karten angegeben.

Zuständigkeiten

		Verantwortlich	Kapitelautoren/-innen
	Einleitung	Ständiges Sekretariat	R. Schleicher-Tappeser
A	Verkehrssystem in den Alpen	Deutschland / Italien / Österreich	S. Marzelli, M. Santori und N. Ibesich
A1	Verkehrsinfrastruktur	Österreich	A. Kurzweil und N. Ibesich
A2	Frachtverkehr	Italien	M. Santori
A3	Personenverkehr	Österreich	A. Kurzweil und N. Ibesich
B	Antriebskräfte von Mobilität und Verkehr	Italien	F. Ruffini
B1	Bevölkerung im Alpenraum	Italien	F. Ruffini, Ch. Hoffmann, Th. Streifeneder und G. Zanolla
B2	Wirtschaft im Alpenraum und in Europa	Italien	F. Ruffini, Ch. Hoffmann, Th. Streifeneder, G. Zanolla und L. Cetara
B3	Landnutzungswandel	Österreich	A. Bartel und G. Banko
B4	Tourismus und Verkehr	Deutschland	K. Schönthaler und S. v. Andrian-Werburg
C	Auswirkungen von Verkehr und Mobilität	Ständiges Sekretariat	R. Schleicher-Tappeser
C1	Wirtschaftliche Effekte	Italien	L. Cetara
C2	Auswirkungen auf die Gesellschaft	Italien	F. Ruffini, Ch. Hoffmann, Th. Streifeneder und G. Zanolla
C3.1	Luftqualität	Österreich / Deutschland	K. Schönthaler, C. Nagl und W. Spangl
C3.2	Lärm – der Gesundheitsaspekt	Deutschland	S. Marzelli und C. Schwarz
D1-8	Verkehrspolitik für den Alpenraum und alpine Kooperationen	Arbeitsgruppe Verkehr (Frankreich)	M. Meaux und C. Ferreol
E1	Ergebnisse und Synthese im Hinblick auf nachhaltige Mobilität	Deutschland Italien Österreich	S. Marzelli basierend auf Beiträgen von K. Schönthaler, S. v. Andrian-Werburg, F. Ruffini, Th. Streifeneder, Ch. Hoffmann, G. Zanolla, L. Cetara, B. Schwarzl, A. Kurzweil, N. Ibesich, A. Banko, A. Bartel, C. Nagl, und W. Spangl
E2	Herausforderungen für die Zukunft	Ständiges Sekretariat / Arbeitsgruppe Verkehr	R. Schleicher-Tappeser und M. Meaux

Für die Erstellung des Berichtes nutzten die Autoren/-innen Daten, die von öffentlichen und privaten Institutionen bereitgestellt wurden. Besonderer Dank gilt:

In Österreich

- dem Umweltbundesamt,
- der Statistik Austria,
- dem Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft und
- dem Bundesministerium für Verkehr, Innovation und Technologie.

In Frankreich

- den Instituten INSEE und IFEN (Institut français de l'environnement): Jacques Moreau,
- dem Ministère de l'Écologie, du Développement et de l'Aménagement Durables (MEDAD):
 - » Conseil Général des Ponts, Jean Lafont,
 - » Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, Armelle Giry,
 - » CERTU, J. Salager, und
- der SETRA: CETE de LYON, Département Infrastructures et Transport, Groupe Transport Economie: Michael Potier.

In Deutschland

- dem Bayerischen Staatsministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz: Karlheinz Weißgerber,
- dem Bayerischen Landesamt für Statistik und Datenverarbeitung: Blasius Schmidl, Roland Heitzer, Peter Dotzauer,
- dem Bayerischen Staatsministerium für Wirtschaft, Infrastruktur, Verkehr und Technologie: Dr. Reinhold Koch,
- dem Bayerischen Landesamt für Umwelt: Markus Meindl und Michael Gerke,
- dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Dr. Ernst Albrecht Marburger
- der Autobahndirektion Südbayern: Herr F. Wolfertetter.

In Italien

- Agenzia per la Protezione dell'Ambiente e i servizi tecnici (APAT): M. Cirillo, A. Franchi, A. Gaeta, S. Lucci, M. Pantaleoni,
- Accademia Europea di Bolzano – EURAC Research: F.V. Ruffini,
- Istituto Nazionale di Statistica (ISTAT) – Dip. per la produzione statistica e il coordinamento tecnico-scientifico: N. Mignolli, P. Leonardi,
- Ministero delle infrastrutture e dei trasporti: R. Napolitano, und
- Ministero dell'Ambiente, della tutela del territorio e del Mare – Ufficio statistico – DG RAS: C. Terzani.

In Liechtenstein

- dem Amt für Wald, Natur und Landschaft: Hermann Schmuck,
- dem Amt für Volkswirtschaft: Harry Winkler,
- der Stabstelle für Landesplanung: Remo Looser.

In der Schweiz

- dem Bundesamt für Umwelt: Klaus Kammer & Peter Böhler,
- dem Bundesamt für Statistik: Geoinformation: Anton Beyeler; Sektion Bevölkerung und Migration: Marcel Heininger; Sektion Tourismus; Sektion Arealstatistik; Sektion Betriebszählungen und Sektion Landwirtschaftliche Betriebszählungen,
- dem Bundesamt für Verkehr: Walter Züst,
- der ETH Zürich, Departement für Umweltwissenschaften: Prof. Jochen Jaeger, und
- dem Bundesamt für Raumentwicklung: Mr. Davide Marconi und Kontrollstelle IKSS.

In Slowenien

- dem Ministerium für Umwelt und Raumplanung, Abteilung: Raumplanung,
- dem Verkehrsministerium,
- der Umweltagentur der Republik Slowenien,
- dem Statistischen Amt der Republik Slowenien.

Vorwort

Die Alpenkonvention ist ein multilaterales Rahmenabkommen, das 1991 von acht Alpenstaaten und der Europäischen Union unterzeichnet wurde. Zu ihren obersten Zielen gehört der Erhalt des Alpenraums und die Wahrung der Interessen der alpinen Bevölkerung. Damit umfasst sie ökologische, soziale und ökonomische Dimensionen im weitesten Sinn. Um diese Ziele zu erreichen, wurde das Rahmenabkommen im Laufe der Jahre mit einer Reihe von thematischen Protokollen ausgestattet.

Wie im Mehrjährigen Arbeitsprogramm der Alpenkonferenz für die Jahre 2005 bis 2010 festgelegt, ist der Alpenzustandsbericht ein Instrument, das eine breite Öffentlichkeit mit Informationen und Bewertungen der wichtigsten Entwicklungen im Alpenraum informieren soll. Gleichzeitig dient er als Grundlage für die Entwicklung von Strategien in Politik und Verwaltung.

Das Verkehrsprotokoll der Alpenkonvention wurde im Jahr 2000 angenommen. Es stellt einen der wichtigsten Eckpfeiler der Alpenkonvention dar. Der vorliegende erste Alpenzustandsbericht behandelt das Thema Verkehr und Mobilität umfassend aus ökologischer, sozialer und ökonomischer Perspektive und zwar sowohl innerhalb der Alpen, als auch zwischen dem Alpenraum und anderen europäischen Regionen.

Der Bericht, das Resultat einer gemeinsamen Anstrengung von Autoren/-innen unterschiedlicher Vertragsparteien, wurde im Jahr 2006 auf der IX. Alpenkonferenz in Alpbach (Österreich) angenommen. Er stellt das Ergebnis eines komplexen Prozesses der Datensammlung und -bewertung dar, da zum ersten Mal statistische Daten von den Vertragsparteien alpenweit zur Verfügung gestellt wurden, um eine Analyse aus panalpiner Perspektive zu ermöglichen. Dabei traten hin und wieder Unvereinbarkeiten zwischen den Daten und Interpretationsschwierigkeiten auf. Gleichzeitig wurden Diskussionen angeregt, Bewusstsein geschärft und ein tieferes Verständnis der Verkehrsdynamik unter den Vertragsparteien erreicht.

Das Endergebnis bietet dem/-r Leser/-in einen Bericht, der mit reichhaltigem Datenmaterial, Informationen und Analysen eine große Bandbreite an Anregungen enthält. Es bleibt zu hoffen, dass er die Diskussionen in den zuständigen politischen Kreisen weiter anregt. Die Schlüsselfragen hängen alle – wie nicht anders zu erwarten – mit dem Zwiespalt zusammen, den Bedarf für Mobilität und Erreichbarkeit mit dem Erhalt der alpinen Umwelt und der Lebensqualität der alpinen Bevölkerung zu verbinden. Die technologische Entwicklung spielt eine wichtige Rolle; sie sorgt bereits für eine Reihe an Verbesserungen hinsichtlich der eben erwähnten Gratwanderung. Trotzdem bleiben gewisse Schlüsselprobleme ungelöst und wichtige politische Entscheidungen stehen uns unausweichlich bevor. Gerade der letzte Teil des Berichts, das Kapitel „Herausforderungen in der Zukunft“, will zum entscheidenden Entscheidungsfindungsprozess beitragen.

Das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention möchte allen Autoren/-innen und Vertreter/-innen der Vertragsparteien für ihre Beiträge danken. Besonderer Dank gilt Herrn Stefan Marzelli und seinen Mitarbeitern/-innen bei ifuplan für ihre wertvolle Redaktionsarbeit.

Diesem Bericht, der als Sonderserie der Alpensignale veröffentlicht wird, werden weitere Alpenzustandsberichte zu anderen Themen folgen, die ein dynamisches Bild der wichtigsten Entwicklungen im Alpenraum und ihrer Bewohner/-innen zeichnen werden. Zum Zeitpunkt der Publikation des ersten Alpenzustandsberichtes haben bereits die Arbeiten am zweiten Bericht begonnen, der sich dem Thema Wasser im Alpenraum widmen wird.

Marco Onida

Generalsekretär der Alpenkonvention

Einleitung

Über den Zustand der Alpen in regelmäßigen Abständen zu berichten ist ein wichtiges Instrument, um Richtlinien für die nachhaltige Entwicklung der Alpen zu entwickeln und deren Umsetzung zu überwachen. Der erste Alpenzustandsbericht widmet sich nicht zufällig dem Thema Verkehr und Mobilität. Die vorliegende Einleitung präsentiert zuerst Hintergrundinformationen zur Rolle des Verkehrs im alpinen Kontext und führt dann in die Zielsetzung, den Schwerpunkt und die Struktur des vorliegenden Berichtes ein.

Die Entwicklung der Rolle des Verkehrs im Alpenraum

Seit Beginn der menschlichen Besiedlung des Alpenraums spielt Verkehr eine zentrale Rolle. Bereits den Römern/innen gelang es, Straßen quer durch die Alpen zu bauen und zu befestigen, um ihre Gebiete auf der anderen Seite des Alpenhauptkamms zu erreichen. In gleicher Weise entwickelten sich die großen Täler, zumindest im Süden der Alpen. Mit dem Zusammenbruch des Römischen Reichs wurden die Verbindungen unsicher, die Infrastruktur verfiel teilweise. Alpine Siedlungen wurden zunehmend isoliert und schrumpften. Im Hochmittelalter spielten Verkehr und Handel entlang der Alpentäler und über die Gebirgsketten wieder eine wichtige Rolle. In den nachfolgenden Jahrhunderten blieb die Entwicklung der alpinen Städte jedoch zurück, was vor allem darauf zurückzuführen ist, dass der Verkehr durch das Relief der Gebirgsketten eingeschränkt wurde: Hin und zurück konnte von einer Stadt wie Innsbruck innerhalb einer Tagesreise nur halb so viel, von einer Stadt wie Bozen nur zwei Drittel so viel Kulturland erreicht werden, wie von einer Stadt im Flachland aus. Erst die Einführung des Schienenverkehrs durch die Alpen änderte die Situation dramatisch: Die Städte waren zur Deckung des täglichen Bedarfs nicht mehr auf ihre unmittelbare Umgebung angewiesen.

Im späten 19. Jahrhundert ermöglichten Fortschritte im Verkehr eine starke Entwicklung des alpinen Tourismus, was wiederum weitere Verbesserungen der Verkehrsinfrastruktur nach sich zog. Frei vom Stress und der Verschmutzung industrialisierter Städte wurden die Alpen damals zum romantischen Symbol für Freiheit, Ruhe und Authentizität. Alpenquerender Handel und Industrien entstanden, gleichzeitig kurbelten aber auch ein erstarkender Nationalismus und Militarismus und die damit einhergehenden Bemühungen um den Bau von Befestigungsanlagen die Konstruktion von Schienenverbindungen an. Trotzdem blieben viele Regionen im Alpenraum schwer erreichbar.

Erst vor 100 Jahren begann sich durch die Einführung des Pkw die Situation vollständig zu verändern. Insbesondere die Massenmotorisierung der letzten 50 Jahre sowie umfangreiche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur führten zu einer vollständigen Integration der alpinen Wirtschaft in die europäischen Märkte, zu – im Vergleich zu anderen Ländern – späten, aber radikalen Veränderungen der Lebensstile, zu einem Rückgang der alpinen Landwirtschaft und zu neuen Chancen für alpine Standorte. Der Ausbau des Verkehrswesens erzeugte also direkt (Baugewerbe, Dienstleistungen im Verkehr) und indirekt (Tourismus, neue Industrien, Handel) neue wirtschaftliche Aktivitäten.

Dank der zentralen Lage der alpinen Gebirgsketten innerhalb Europas, sind einige Alpenregionen, die früher zu den entlegensten in ganz Europa gehörten, heute sehr gut angeschlossen.

Veränderungen in der Verkehrsinfrastruktur und -technologie eröffnen neue Chancen, schaffen aber auch Ungleichgewichte. Daher übten sie schon immer einen vielschichtigen Einfluss sowohl auf die lokale, als auch auf die allgemeine Entwicklung aus. Die starke Beeinträchtigung der Umwelt jedoch ist ein neuartiges Problem, das bereits mit der Einführung der Eisenbahn begann, aber mit dem weit verbreiteten motorisierten Verkehr und der damit einhergehenden massiven Infrastruktur eine neue Dimension erreichte. Umweltbelange lösten in den letzten Jahren heftige politische Debatten über den Verkehr im Alpenraum aus. Oft gingen sie mit der Sorge um den Verlust traditioneller Lebensstile und die Ausbreitung urbaner Siedlungsstrukturen einher. Der immense Zuwachs des alpenüberquerenden Güterverkehrs stieß auf Widerstand in der alpinen Bevölkerung, der von den Menschen außerhalb des Perimeters der Alpenkonvention weitgehend unterstützt wurde.

Verkehrs- und Mobilitätskonzepte

Verkehr und Mobilität sind eng miteinander verknüpft, aber sie sind nicht identisch. Unter Verkehr versteht man ein Mittel, den Standort von Menschen oder Gütern zu verändern, um bestimmte Bedürfnisse zu befriedigen, wie etwa in die Schule oder Einkaufen zu gehen, Kollegen/-innen zu treffen oder Industriegüter auszuliefern. Die Menge an Verkehr, die nötig ist, um diese Bedürfnisse zu befriedigen, hängt von unterschiedlichen Trends und politischen Rahmenbedingungen ab, welche die räumliche Gestaltung der Gesellschaft formen. Der Einsatz unterschiedlicher Verkehrsmittel – zu Fuß gehen, Fahrrad, Auto, Eisenbahn, Lastwagen, Flugzeug etc. – hängt von der Entfernung, Häufigkeit, Verfügbarkeit, dem Grad an Bequemlichkeit, den Preisen und nicht zuletzt von Gewohnheiten ab.

Mobilität auf der anderen Seite ist ein viel abstrakteres und emotional aufgeladenes Konzept. Mobilität wird assoziiert mit dem Recht auf Bewegungsfreiheit, auf eigene Erfahrungen, auf den Austausch von Gütern und Meinungen und auf einen Zugang zum Rest der Welt. Mobilität ist entscheidend für die persönliche Entwicklung, für Innovationen, Handel, Gewerbe, Kultur – kurz für all das, was die Gesellschaft ausmacht.

Mobilität schließt notwendigerweise Verkehr ein. Aber wie viel und welche Formen des Verkehrs für die Sicherung eines bestimmten Maßes an Mobilität notwendig sind, hängt von der räumlichen Gestaltung der Gesellschaft, dem Verkehrssystem sowie von alternativen Kommunikationsformen ab. Vielen Menschen macht es Spaß zu reisen. Im täglichen Leben ist man jedoch häufig mit einer unfreiwilligen, unangenehmen Mobilität konfrontiert: Viele würden gerne das tägliche Pendeln, die geschäftlichen Reisen, die Fahrwege zu entfernten Behörden oder Krankenhäusern oder den Transport von Gütern über lange Entfernungen vermeiden,

wenn die Arbeitsplätze, Schulen, Dienstleistungen und Kunden in der Nähe wären. Die verschiedenen Lebensstile und Strukturen, die im Alpenraum zu finden sind, umfassen sehr unterschiedliche Mobilitätsmuster. Die Möglichkeit, mobil zu sein, ist ein sehr wichtiges Ziel moderner Gesellschaften, erzwungene Mobilität sollte jedoch auf ein Mindestmaß beschränkt bleiben.

Unterschiedliche Strukturen und Interessen im Alpenraum

Betrachtet man den starken Druck auf bestimmte Hauptverbindungswege, die beschleunigte Integration der europäischen Ökonomien, den Rückgang des Marktanteils des Schienenverkehrs, die stetig steigenden Personenkilometer und die beträchtlichen Kosten für Verkehrsinfrastruktur, so war Verkehr viele Jahre lang das wichtigste politische Thema in Bezug auf den Alpenraum. Es ist ein vielschichtiges Thema, das internationaler Verhandlungen bedarf, da die Strukturen, Bedürfnisse, Perspektiven und Interessen zwischen den beteiligten Ländern und Regionen deutlich variieren.

Die großen Wirtschaftszentren in Europa sind vor allem an einer raschen und billigen Durchquerung der Alpen interessiert; ihr Blickwinkel unterscheidet sich also verständlicherweise von dem der Alpenbewohner/-innen. Anbieter/-innen der Tourismusbranche haben andere Interessen als Frachtverkehrsunternehmer/-innen. Die Voraussetzungen für öffentlichen Verkehr und die Bedürfnisse der dicht besiedelten Täler in den Zentralalpen unterscheiden sich vollständig von denen der ausgedehnten, gering besiedelten Gebiete in den Ost-, insbesondere aber auch den Westalpen. Regionen in föderalistischen Staaten haben mehr Spielraum als solche in zentral regierten Staaten. Betreiber von Straßen können problemlos über Grenzen hinweg operieren, während nationale Bahnunternehmen nach wie vor unterschiedliche Kontroll-, Tarif- und Techniksysteme unterhalten. Das Verhältnis zwischen direkten und indirekten Kosten variiert zwischen den Hauptkorridoren, so dass es schwierig ist, Vergleiche anzustellen. Und schließlich spielt die alpine Bevölkerung und die symbolische Bedeutung des Alpenraums in den jeweiligen Alpenstaaten eine unterschiedliche politische und wirtschaftliche Rolle.

Daher ist Verkehr nicht nur eine technische Angelegenheit. Verkehrsentscheidungen sind untrennbar verbunden mit einem regionaltypischen Mix aus unterschiedlichen Wirtschafts-, Umwelt-, Sozial-, Kultur- und Politikfragen, die auf der Suche nach gemeinsamen Lösungen berücksichtigt werden müssen.

Die Rolle des Verkehrs für die nachhaltige Entwicklung des Alpenraums

Der historische und begriffliche Überblick zeigt bereits, dass das Thema Verkehr im Alpenraum, wie wenig andere, alle Bereiche der Politik und alle Dimensionen der Nachhaltigkeit berührt.

Augenscheinlich sind in diesem Zusammenhang die drei grundlegenden Dimensionen nachhaltiger Entwicklung – Wirtschaft, Umwelt sowie Gesellschaft und Kultur – entscheidend.

Gleichermaßen sind alle Themen rund um Verteilungsgerechtigkeit, wie etwa soziale Gerechtigkeit, Gerechtigkeit zwischen den Generationen sowie zwischen den Regionen, von der Verkehrspolitik im Alpenraum betroffen.

Und schließlich spielen die Grundprinzipien einer nachhaltigen Entwicklung eine zentrale Rolle in den Diskussionen um die alpine Verkehrspolitik: die unterschiedlichen Bedingungen innerhalb des Alpenraums müssen berücksichtigt werden, während die Vielfalt der Ansätze in den verschiedenen Regionen ein großes Potenzial darstellt. Durch Berücksichtigung und die sinnvolle Anwendung des Subsidiaritätsprinzips, wie beispielsweise die Beteiligung geeigneter Ebenen in den mehrstufigen Steuerungssystemen im Alpenraum, kann die Effizienz gesteigert werden. Netzwerkbildung und Zusammenarbeit sind gerade bei internationalen und grenzübergreifenden Aktivitäten wichtig, um voneinander lernen zu können. Die Beteiligung der letztendlich Betroffenen ist eine Grundbedingung für nachhaltige Veränderungen.

Im Laufe des Berichts wird immer wieder deutlich, dass die Lösung von Problemen und Konflikten ohne einen ganzheitlichen, nachhaltigen Ansatz nicht gelingen kann.

Die Bedeutung des Verkehrs im Rahmen der Alpenkonvention

Bereits zu Beginn spielte Verkehr eine wichtige Rolle innerhalb der Alpenkonvention, obwohl die grundlegenden Entscheidungen von den jeweiligen Verkehrsministern/-innen auf anderen institutionellen Ebenen getroffen werden. Unter den acht Umsetzungsprotokollen der Alpenkonvention war das Verkehrsprotokoll dasjenige, das am schwierigsten zu verhandeln war. Es löste auch die kontroversesten Diskussionen im Ratifizierungsprozess aus. Das Verkehrsprotokoll gibt einen umfassenden Überblick zum Thema und seiner Verbindung zu anderen Politikfeldern. Es legt Richtlinien fest und bietet eine generelle Orientierung für die Verkehrspolitik im Alpenraum. Die Arbeitsgruppe Verkehr hat die längste Geschichte innerhalb der Alpenkonvention. Sie hat die Aufgabe, den Fortschritt bei der Umsetzung der Richtlinien des Protokolls zu überwachen und hält Kontakt zu anderen Institutionen, wie etwa zur Zürich-Gruppe, dem Koordinierungsgremium der alpinen Verkehrsminister/-innen.

Zielsetzung und Schwerpunkt des Berichts

Der Bericht richtet sich an ein breites Publikum, angefangen von Politiker/-innen und Experten/-innen bis hin zu Laien, die sich für die Debatten zum Verkehr im Alpenraum interessieren bzw. von diesen direkt betroffen sind.

Die Ziele des Berichts können in vier Punkten zusammengefasst werden:

- Beitrag zu einem tieferen Verständnis des komplexen Themas „Verkehr im Alpenraum“,
- Vorlage eines Überblicks über den gegenwärtigen Zustand und die Trends im Alpenraum,
- Aufzeigen von unterschiedlichen Strukturen und Problemen in den verschiedenen Teilen der Alpen und
- Ermittlung der wichtigsten Herausforderungen, die ein gemeinsames Vorgehen erforderlich machen.

Verglichen mit anderen europäischen, nationalen und regionalen Berichten zu diesem Thema, liegt der spezifische Schwerpunkt dieses Berichts in:

- der Präsentation von harmonisiertem Datenmaterial für den gesamten Alpenraum,
- der Betrachtung des Themas „Verkehr im Alpenraum“ unter dem Gesichtspunkt einer nachhaltigen Entwicklung,
- der Darstellung der – im Vergleich zu anderen Regionen – besonderen Verkehrsprobleme in den Alpen, die unter Umständen eine spezifische politische Herangehensweise erfordern und
- der Formulierung der relevanten Fragen und Aufgaben ohne jedoch ein politisches Programm zu entwerfen.

Die erste Ausgabe eines solchen Berichts erfüllt all diese Ziele noch nicht vollständig. Die begrenzte Verfügbarkeit von geeignetem Datenmaterial und die Schwierigkeiten bei der Harmonisierung der Daten haben jedoch gezeigt, wie wichtig gemeinsame Anstrengungen sind. Dabei wurde deutlich, dass der Gesamtansatz einen Beitrag zu einer stimmigen alpinen Sichtweise zum Thema leisten kann.

Die Indikator-basierten Daten, die von den Vertragsparteien der Alpenkonvention gesammelt wurden, stellen das Gerüst der Fakten dar, die im vorliegenden Bericht präsentiert werden. Weiterhin wurden zusätzlich Daten aus anderen Quellen genutzt, deren Quelle jeweils zitiert ist.

Erstellung des ersten Alpenzustandsberichts

Der vorliegende Bericht ist der erste Versuch, einen Bericht über den Zustand der Alpen zu verfassen.

Seit den neunziger Jahren gab es Ansätze, ein Alpenbeobachtungs- und -informationssystem (ABIS) aufzubauen; dieses hatte jedoch mit unzureichender finanzieller Ausstattung und Koordination zu kämpfen. Neue Anstrengungen wurden von der Arbeitsgruppe der Alpenkonferenz „Bergspezifische Umweltziele“ (2000–2002) bzw. später „Umweltziele und Indikatoren“ (2003–2004) unternommen. In ihrem Endbericht präsentierte diese Arbeitsgruppe (WG EOI 2004) ein Indikatorensystem. Darüber hinaus entwickelte sie die entsprechende Struktur und das Format für die Berichterstattung und lieferte Pilotkapitel zu ausgewählten Themen.

Im November 2004 beauftragte die Alpenkonferenz das Ständige Sekretariat der Alpenkonvention (das 2003 eingerichtet wurde) mit der Vorbereitung eines ersten Alpenzustandsberichts. Aufgrund begrenzter Ressourcen beschloss der Ständige Ausschuss der Alpenkonferenz, den Schwerpunkt auf Verkehr und Mobilität zu legen. Der Bericht sollte auf Grundlage der von der Arbeitsgruppe vorgeschlagenen Indikatoren und den dazugehörigen Originaldaten aus den Mitgliedsstaaten erarbeitet werden.

Neben der Bedeutung des Verkehrs und seinen vielfältigen Berührungspunkten mit allen Dimensionen der nachhaltigen Entwicklung, die bereits erwähnt wurden, spielte auch die langjährige Erfahrung der Arbeitsgruppe Verkehr und ihre Bereitschaft, die Bemühungen zu unterstützen, eine wichtige Rolle bei der Entscheidung, den ersten Alpenzustandsbericht auf das Thema Verkehr zu konzentrieren.

Der Bericht ist das Ergebnis eines gemeinsamen Bemühens nationaler Teams, die von Italien, Deutschland und Österreich, sowie von der französischen Präsidentschaft der Arbeitsgruppe Verkehr und dem Ständigen Sekretariat zusammengestellt wurden. Nach Annahme der Inhalte wurde die endgültige Fertigstellung vom Ständigen Sekretariat übernommen, mit Unterstützung eines externen Auftragnehmers und in enger Absprache mit den jeweiligen Autoren/-innen.

Durch die Entscheidung, die Verantwortung auf mehrere Stellen zu verteilen, konnte der Bericht mit sehr begrenzten Ressourcen auf allen Seiten produziert werden. Dies hat jedoch auch zu Einschränkungen der Homogenität und der Querverweise zwischen den Kapiteln geführt. Fallbeispiele, die unterschiedliche Situationen im Alpenraum darstellen, und Vergleiche zwischen unterschiedlichen Regionen waren nur in einem begrenzten Ausmaß möglich.

Die Antriebskräfte und den Einfluss des Verkehrs aus der Perspektive einer nachhaltigen Entwicklung zu betrachten ist eine ambitionierte Aufgabe, welche eine Reihe von Theorien und Perspektiven einbezieht, deren gewählter Fokus nicht unbedingt alle Disziplinen und Länder umfasst. In diesem Bericht war es nicht möglich ein vollständiges Bild zu präsentieren – gerade in Bezug auf die Auswirkungen des Verkehrs war es notwendig, sich auf eine wohl überlegte Auswahl von relevanten, gut dokumentierten Themen zu beschränken. Ohne Zweifel könnten Leser/-innen eine ausführlichere Diskussion zu sozialen Aspekten, biologischer Vielfalt, Wasser, etc. vermissen. Dieser Bericht ist jedoch das erste Produkt im Rahmen eines langfristigen Projektes, welches das Ziel verfolgt, die Entwicklungen im Alpenraum zu überwachen.

Der logische Aufbau des Berichts

Der Bericht besteht – entsprechend seiner wichtigsten Zielsetzungen – aus fünf Teilen.

Teil A beschreibt das alpine Verkehrssystem. Dieses Kapitel nimmt bewusst die Verkehrsperspektive ein. Es nennt Fakten zur Situation und zu den Trends in Bezug auf die Infrastruktur, den Güter- und Personentransport sowie der Überlappung dieser Systeme und gibt einen Ausblick auf geplante, neue Infrastrukturprojekte. Auf Basis der aktuellsten Zahlen aus den Mitgliedsstaaten wird ein umfassender Überblick über den alpenquerenden und inneralpinen Verkehr präsentiert.

Teil B wirft einen Blick auf die Antriebskräfte hinter den Entwicklungen, die im ersten Teil beschrieben werden. Welche Dienstleistungen bieten die Verkehrssysteme an? Warum nimmt der Gütertransport zu? Wie entwickeln sich die alpine Bevölkerung, ihre Verteilung und ihre Bedürfnisse? Welche zusätzliche Nachfrage nach Verkehrsinfrastruktur schafft Tourismus?

Teil C widmet sich der Kehrseite: Er stellt ausgewählte Wirkungen des Verkehrs im Alpenraum dar. Die Struktur des dritten Kapitels korreliert mit den drei Säulen der Nachhaltigkeit: C1 beleuchtet die Bedeutung für die Wirtschaft, C2 den Einfluss auf die Gesellschaft, während C3 ausgewählte Belastungen von Umwelt und Gesundheit thematisiert. Aufgrund der Bandbreite der Themen, die vom Verkehr beeinflusst werden, konnten nicht alle umfassend behandelt werden.

Teil D nähert sich dem Thema auf andere Art und Weise: Er beschreibt die Verkehrspolitik auf europäischer, nationaler und – bei bestimmten Themen – sogar auf regionaler und lokaler Ebene. Die politischen Rahmenbedingungen werden dabei auf die zuvor beschriebenen Fakten, Trends, Antriebskräfte und Auswirkungen bezogen. Damit soll am Ende ein Gesamteindruck vermittelt werden, sicher jedoch keine systematische Bewertung der Mannigfaltigkeit und Angemessenheit der politischen Rahmenbedingungen.

Vor dem Hintergrund der vorangegangenen Beschreibungen und Erklärungen und unter Berücksichtigung der allgemeinen politischen Zielsetzungen betrachtet Teil E schließlich die grundlegenden Dienstleistungsfunktionen, die das alpine Verkehrssystem bereitstellen sollte, um den wichtigsten politischen Herausforderungen zu begegnen, die in Zukunft gelöst werden müssen.