

Deutsche Zusammenfassung von:

Heading down dead ends

Transport sector financing in Central and Eastern Europe

© CEE Bankwatch Network, September 2004

Die gesamte Studie ist erhältlich auf Englisch unter: www.bankwatch.org

Vorwärts in die Sackgasse

Verkehrs- und Infrastrukturfinanzierung in Mittel- und Osteuropa

Die vom CEE Bankwatch Network vorgelegte Studie beleuchtet die verkehrspolitische Entwicklung in den neuen EU-Mitgliedsländern Estland, Lettland, Litauen, Polen, Slowenien, der Slowakei, Tschechien, Ungarn, sowie den Beitrittskandidaten Bulgarien und Rumänien.

Vereinzelt werden auch Beispiele aus dem ehemaligen Jugoslawien und der Gemeinschaft unabhängiger Staaten herangezogen. Trotz großer demografischer, geografischer und wirtschaftlicher Unterschiede haben die mittel- und osteuropäischen Länder (MOE-Länder) eine Reihe sehr ausgeprägter gemeinsamer Merkmale im Verkehrssektor, insbesondere im Vergleich zu Westeuropa. Die Studie ist ein Plädoyer für den Erhalt des relativen Vorteils der MOE-Länder bei der Gestaltung zukunftsfähiger Verkehrspolitik.

I. Verkehrstrends in Europa

1. Verkehrspolitische Entwicklungen in der EU15

Von den 1950ern bis in die 1990er Jahre hinein war die verkehrspolitische Strategie der meisten westeuropäischen Länder auf die Entwicklung von Straßeninfrastruktur und Autoverkehr ausgerichtet, während der öffentliche Verkehr zum großen Teil bedeutende Einschnitte hinnehmen musste. Diese massive Straßenbaupolitik bewirkte einen hohen Flächenverbrauch, der wiederum einer verstärkten Straßenbauorientierung Vorschub leistete. Erst in den 80er Jahren schrillten in Westeuropa die Alarmglocken angesichts von Sommersmog, verfallenden Stadtzentren und Dauerstau. Von der lokalen bis zur EU-Ebene wurde die Verkehrswende ausgerufen und die Notwendigkeit nachhaltiger Verkehrsentwicklung betont und festgeschrieben. Die jahrzehntelange und zum großen Teil trotz anderslautender Rhetorik weiterhin anhaltende Straßenbauorientierung hat räumliche und ökonomische Strukturen hervorgebracht, die in höchstem Maße an den Straßenverkehr angepasst sind. Aufgrund dieser festgefahrenen Strukturen ist es heute in Westeuropa sehr schwierig, die negativen Tendenzen der Verkehrsentwicklung aufzuhalten oder gar umzukehren. Die Basis für solche grundlegenden Systemänderungen sind starker politischer Wille und grundlegende Veränderungen der gesamten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen.

2. Umwelt vs. TEN-V in der EU

Die EU bekennt sich in zahlreichen Dokumenten zur Nachhaltigen Entwicklung, so im Amsterdamer Vertrag (1991) und in ihrer 2001 in Göteborg verabschiedeten Nachhaltigkeitsstrategie. Obwohl die Nachhaltigkeitsstrategie und das Weißbuch Verkehr betonen, dass Verkehrs- und Wirtschaftswachstum entkoppelt werden müssen, schlagen sich diese Prinzipien in der Verkehrspolitik der EU nicht nieder. Der Ausbau von Infrastruktur gilt nach wie vor als Motor für Wachstum und dieser Gedanke liegt auch den 2004 neu verabschiedeten Leitlinien für die transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V) zugrunde. Bis 2020 sollen 600 Billionen Euro in den weiteren Ausbau des europäischen Verkehrsnetzes gesteckt werden. Zum Vergleich: das CIVITAS II Programm zur Förderung umweltfreundlichen Stadtverkehrs hat ein Budget von 50 Millionen Euro.

Durch den Ausbau der TEN-V wird ein Wachstum des EU-weiten Güterverkehrsaufkommens um mindestens 95% erwartet- ein Szenario, das mit den Zielen der EU-Nachhaltigkeitsstrategie nicht vereinbar ist.

3. „Positive Abweichungen“ in MOE ermöglichen noch immer eine nachhaltige Entwicklung

Im Vergleich mit Westeuropa stehen die MOE-Länder heute, was eine nachhaltige Verkehrsentwicklung betrifft, besser da.

Die Entwicklung des Verkehrssektors hat sich in diesen Ländern aus historischen und politischen Gründen anders gestaltet als in Westeuropa. Bis 1990 hat die Bahn den Güterverkehr klar dominiert. Der öffentliche Verkehr beförderte damals weitaus mehr Passagiere als das Auto. Obwohl der Fall des Eisernen Vorhangs diese Entwicklung angehalten hat und ein starker Trend in Richtung der westeuropäischen Entwicklung zu beobachten ist, zeigen heute eine Reihe von Umweltindikatoren, die in Verbindung mit Flächenverbrauch und Verkehr stehen, dass die MOE-Länder im Vergleich mit Westeuropa noch immer sehr gut abschneiden.

II. Die Trends im Verkehrssektor und dessen Finanzierung in MOE

1. Tendenzen im Verkehrssektor

Nichtsdestotrotz sind die Trends im Verkehrsbereich in den MOE-Ländern Besorgnis erregend. Die PKW-Besitzrate steigt stetig, der Straßengüterverkehr nimmt zu, es wird nahezu unkontrolliert Bauland erschlossen und Zersiedlung und Suburbanisierung nehmen schwer unter Kontrolle zu bringende Ausmaße an. Dazu stellt das starke Wachstum im Straßengüter- und Personenverkehr die MOE-Länder vor enorme Umwelt- und auch Sicherheitsprobleme. So stieg allein im kurzen Zeitraum von 1997 bis 2001 die Pkw-Besitzrate um 36% in Lettland, 29% in Litauen und 24% in Rumänien. Im selben Zeitraum wuchs der Anteil der Straße am Güterverkehr in Litauen um 38% und um 25% in Polen. Der Schienenanteil im Güterverkehr sank durchschnittlich um 19% in allen MOE-Ländern. Die Verkehrspolitik der MOE-Länder ist inzwischen hauptsächlich auf den Bau neuer Schnellstraßen und Autobahnen ausgerichtet, während- wie in Westeuropa- der Erhalt und die Verbesserung des bestehenden Netzes, vor allem der untergeordneten regionalen Straßenverbindungen vernachlässigt werden.

Im Bereich Schienenverkehr gibt es eine Konzentration auf die internationalen Transportkorridore, während regionale Linien vernachlässigt oder ganz geschlossen werden. Die Bahnbetriebe der MOE-Länder haben zum großen Teil mit finanziellen Problemen zu kämpfen, da in vielen Fällen der Staat die bestellten und von den Bahnen erbrachten Leistungen nicht oder nur teilweise bezahlt. Dazu kommen in den meisten Fällen schlecht gemachte Bahnreformen und fehlgeschlagene Privatisierungskonzepte, die zum weiteren Verfall der Bahnen führen. Zwischen 1997 und 2001 fiel das Personenverkehrsaufkommen der Bahn um durchschnittlich 15% in allen MOE-Ländern. Am schlimmsten hat es Bulgarien und Lettland getroffen, wo das Aufkommen um 49% bzw. 38% sank. Der öffentliche Fern- und Nahverkehr leidet an unklaren und instabilen Finanzierungsbedingungen und einem starken Investitionsrückgang für die Erneuerung von Netz und Fahrzeugen.

Die beschriebenen Entwicklungen haben in den MOE-Ländern zu verkehrspolitischen Mustern geführt, die seit einigen Jahren in der EU15 als nicht nachhaltig und unverantwortlich erkannt worden sind. Die massive Straßeninvestitionspolitik in den MOE-Ländern wird von den Regierungen gern mit den in den Beitrittsabkommen festgesetzten Anforderungen für die Entwicklung der transeuropäischen Verkehrsnetze gerechtfertigt.

Vor dem Hintergrund der knappen Finanzen kann die Investitionspolitik dazu führen, dass nicht nur die Chancen der MOE-Länder auf nachhaltige Verkehrsentwicklung geschmälert werden, sondern positive Änderungen in der EU15 behindert werden.

Was den sozialen Zusammenhalt angeht, so trägt der aktuelle Trend der MOE-Verkehrspolitik dazu bei, regionale Ungleichheiten in den Einzelstaaten zu verstärken, statt soziale und Arbeitsmarktprobleme in den ländlichen Regionen zu minimieren.

2. Analysen der internationalen Finanzinstitutionen und -instrumente (IFIs)

Die internationalen Finanzinstitutionen (IFIs) wie die Weltbank (WB), die Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBWE) und die Europäische Investitionsbank (EIB) sowie die EU- Fonds spielen eine wichtige Rolle bei der Entwicklung des Verkehrssektors in den MOE-Ländern. Zwischen 2000 und 2002 erhielt allein der Verkehrssektor in den MOE-Ländern etwa 3,2 Mrd. Euro ISPA Beihilfen (Strukturpolitisches Instrument zur Vorbereitung auf den Beitritt) dazu 7,7 Mrd. Euro EIB-Kredite und

662 Mio. Euro EBWE-Kredite. Von der Weltbank erhielten Verkehrsprojekte in MOE 286 Mio. Euro zwischen 2000 und 2004.

Der allergrößte Teil dieser Mittel floss in die Unterstützung von Straßenbau und Flugverkehr, wohingegen Schienenverkehr, kombinierter Verkehr und ÖPNV nur einen kleinen Teil dieser Mittel erhielten.

Darüber hinaus dienen die Finanzhilfen für die Eisenbahn oft nur dazu, die strukturell bedingten Schulden der Bahnbetriebe abzuzahlen und werden meist nur unter strengen Auflagen- gewährt zu denen meist Preiserhöhungen, die Einstellung von Verbindungen und eine generelle Reduzierung der Leistungen gehören. Aufgrund dieser Finanzierungsaufgaben führt die Unterstützung der Bahnbetriebe durch die IFI oftmals eher zu weiterem Verfall als zu einer Verbesserung der Situation.

Eine Reihe von Fallstudien zeigen Beispiele von Straßenbau- und Luftverkehrsprojekten, die neben den desaströsen Umweltauswirkungen auch wirtschaftlich nicht vertretbar sind. Nichtsdestotrotz haben weder die EBWE noch die EIB jemals in finanzieller oder anderer Form Verantwortung akzeptiert für die Schäden, die durch ihre Finanzhilfen und Auflagen entstanden sind. Es hat den Anschein, als ob die Banken an der wirtschaftlichen und finanziellen Machbarkeit der von ihnen geförderten Projekte nicht interessiert sind. Da die Rückzahlung der Kredite von den Kredit nehmende Regierungen garantiert wird, tragen nicht die Banken, sondern die Steuerzahler das Risiko bei kritischen Projekten.

Die Programmierungsperiode für die Struktur- und Kohäsionsfonds 2004–2006 schreibt allem Anschein nach die existierende Verkehrspolitik fort; die nationalen Prioritäten liegen größtenteils auf dem Autobahnbau und den internationalen Verkehrskorridoren. Die einzig erwähnenswerten Ausnahmen sind die Baltischen Länder, welche die verkehrspolitische Priorität eindeutig auf Erhalt und Verbesserung der bestehenden Netze legen.

3. Verkehrspolitische Entwicklungen in den MOE- Ländern

Die gegenwärtigen und geplanten verkehrspolitischen Entwicklungen in den MOE-Ländern unterminieren die Chancen für eine Verankerung nachhaltiger Verkehrspolitik in diesen Ländern. Stattdessen fördert die gegenwärtige Verkehrspolitik in MOE die Verfestigung des Teufelskreises aus nicht-nachhaltigen Verkehrsstrukturen, Flächenverbrauch und Zersiedlung, in dem die westeuropäischen Länder zum größten Teil verhaftet sind. Die EU-Kommission und die europäischen Finanzinstitutionen, besonders die EIB, sind an diesem Prozess mit Auflagen für Beihilfen und Kredite beteiligt , welche einer nachhaltigen Verkehrspolitik zuwider laufen.

Mit der Erweiterung hat die gesamte EU die historische Gelegenheit, eine Verschiebung hin zu nachhaltiger Entwicklung zu machen und den Prozess der Umweltintegration in den Verkehrssektor zu beschleunigen. Um diese Gelegenheit nicht ungenutzt verstreichen zu lassen, müssen die Regierungen in MOE ökonomisch, sozial und ökologisch tragfähige Verkehrskonzepte entwickeln, anstelle der heute vorherrschenden Strategie „Großprojekte um jeden Preis“.

III. Schlussfolgerungen und Empfehlungen für positive Veränderungen

Das letzte Kapitel der Studie gibt Empfehlungen für positive Veränderungen in der Finanzierung des Verkehrssektors in MOE. Zunächst ist es essenziell, dass die Vergabekriterien und Auflagen für EU-Fonds ebenso wie für EBWE- und EIB- Kredite sich an der Nachhaltigkeitsstrategie der EU orientieren und umweltfreundliche nachhaltige Lösungen fördern. Darüber hinaus ist es enorm wichtig, dass die EU-Struktur- und Kohäsionsfonds in der nächsten Programmierungsperiode 2007–2013 nachhaltigen Verkehrsprojekten hohe Priorität einräumen. EU- Beihilfen müssen zur Unterstützung von Schienenverkehr und Anbietern von Öffentlichem Verkehr gewährt werden können. Die europäischen Finanzinstitutionen müssen ihre Kreditvergabekriterien überdenken, um in Zukunft die Finanzierung von ökonomisch zweifelhaften und ökologisch schädlichen Verkehrsprojekten zu verhindern.

Kontakt: Viviane Raddatz
BUND-Verkehrsreferat
viviane.raddatz@bund.net