



Landammann und Regierungsrat des Kantons Uri

Herr Bundesrat Moritz Leuenberger
Vorsteher des Eidgenössischen Departements für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK)
3003 Bern

Entscheid des UVEK betreffend Nicht-Fortführung des Umweltmonitorings des alpenquerenden Güterverkehrs (Monitoring flankierende Massnahmen Umwelt [MfM-U])

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger

Mit Schreiben vom 9. Dezember 2009 teilte der Generalsekretär Ihres Departements unserem Amt für Umweltschutz mit, das Umweltmonitoring des alpenquerenden Güterverkehrs (auch Monitoring flankierende Massnahmen Umwelt [MfM-U] genannt) werde ab 2011 nicht mehr fortgeführt. Dieser Entscheid wird mit dem scheinbar geringen Nutzen und den hohen Betriebskosten für das Messprogramm begründet. Es wird auf die Ergebnisse verwiesen, wonach zwischen 2003 und 2008 keine wesentlichen Änderungen der Luftschadstoff- und Lärmbelastung festgestellt werden konnten und damit auch in Zukunft keine grösseren Änderungen zu erwarten seien.

Der Regierungsrat des Kantons Uri ist über diesen Entscheid sehr erstaunt. Er kann die Begründung, die dazu geführt hat, nicht nachvollziehen und ist auch darüber befremdet, dass in dieser Sache keine politische Anhörung erfolgt ist. Der Regierungsrat ist der Meinung, das Umweltmonitoring sei zwingend weiterzuführen und möchte Sie auffordern, Ihren Entscheid aus den nachfolgenden Überlegungen wieder zu erwägen:

Verlagerungspolitik des Bundes und des Umweltmonitorings

Die Bundesverfassung verpflichtet den Bund im Artikel 84, dem so genannten Alpenschutzartikel, das Alpengebiet vor negativen Auswirkungen des Transitverkehrs zu schützen. Er hat die Belastungen durch den Transitverkehr auf ein Mass zu begrenzen, das für Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume nicht schädlich ist. Der alpenquerende Gütertransitverkehr von Grenze zu Grenze hat auf der Schiene zu erfolgen. Die Bundesverfassung legt damit die Grundlage für die Verlagerungspolitik des Bundes fest.

Mit dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz setzt sich der Bundesrat zum Ziel, dass spätestens zwei Jahre nach Inbetriebnahme des Gotthard-Basistunnels das Verlagerungsziel von 650'000 Fahrten pro Jahr erreicht wird. Der Bund setzt dazu ein Verlagerungsinstrumentarium, bestehend aus LSVA, NEAT, Bahnreform und Landverkehrsabkommen, ein. Mit einem Paket von flankierenden Massnahmen will der Bundesrat dieses Verlagerungsinstrumentarium verstärken.

Die Urner Regierung hat sich in der Vergangenheit wiederholt für die Verlagerung ausgesprochen. Letztmals mit der Standesinitiative zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz vom 3. September 2008, in der sie zusammen mit dem Kanton Tessin die Umsetzung des Verlagerungsziels bis 2012 gefordert hat.

Das Landverkehrsabkommen Schweiz - EU vom 21. Juni 1999, das den aussenpolitischen Pfeiler für die Erfüllung des Alpenschutzartikels bildet, verlangt, dass ein effizientes Verkehrssystem mit den Anforderungen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen ist (Artikel 30 Landverkehrsabkommen). Die Vertragsparteien streben Schutznormen auf hohem Niveau an, um die Abgas-, Partikel- sowie Lärmemissionen von schweren Nutzfahrzeugen zu verringern. Wenn zwingende Erfordernisse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vorliegen, kann gemäss Landverkehrsabkommen ein Rechtfertigungsgrund für eine mengenmässige Beschränkung gegeben sein.

Am 6. Juni 2000 reichte Ständerat Dr. Hansruedi Stadler die Interpellation "Entscheidungsgrundlagen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Landverkehrsabkommens" ein. Er fragte dabei unter anderem den Bundesrat, ob er die Meinung teile, "dass qualitativ hochstehende Daten nicht nur über die Verkehrsströme, sondern auch über die Auswirkungen auf die Umwelt und die betroffene Bevölkerung notwendig" seien und wie er allenfalls gedenke, "diese zu erheben". In seiner Antwort vom 13. September 2000 teilte der Bundesrat die Meinung des Interpellanten, "dass sowohl im Verkehrsbereich als auch im Umweltbereich in geeigneter Weise zuverlässige, qualitativ hochstehende Daten ermittelt werden sollten". Er versprach gleichzeitig ein Umweltmonitoring, das die Umweltbeobachtung im Zusammenhang mit dem Transitschwerverkehr verfeinern und detaillieren soll. Dieses Monitoring wurde im Jahr 2003 in Zusammenarbeit mit den betroffenen Kantonen und unter der Leitung des damaligen Bundesamts für Umwelt, Wald und Landschaft, BUWAL - heute BAFU - gestartet.

Ergebnisse des Verkehrs- und Umweltmonitorings

Das Verlagerungsziel nach Güterverkehrsverlagerungsgesetz kann erst nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels erreicht werden. Das Verlagerungsinstrumentarium des Bundes, die flankierenden Massnahmen und die Eröffnung des Lötschberg-Basistunnels im Sommer 2007 lassen bereits heute einen namhaften Verlagerungseffekt und damit eine Reduktion der Umweltbelastung erwarten. Der Verlagerungsbericht des Bundesrats zeigt allerdings ein anderes Bild. Der schwere Güterverkehr auf den Transitachsen bleibt seit 2000 mehr oder weniger konstant, mit sogar leicht zunehmender Tendenz in den letzten Jahren. Gemäss dem Kapitel Umweltmonitoring nahmen die Emissionen der schweren Güterfahrzeuge in der Vergangenheit dank besserer Motorentechnologie zwar deutlich ab. Die Luftbelastung ist im gleichen Zeitraum aber nur geringfügig zurückgegangen und die Lärmbelastung ist in den betroffenen Gebieten konstant hoch geblieben. Die gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwerte werden entlang der Transitachsen sowohl bei der Luft als auch beim Lärm immer noch deutlich überschritten. Der Anteil an diesen übermässigen Umweltbelastungen ist vor allem auf die schweren Güterfahrzeuge zurück zu führen, die zwar anteilmässig weit unter dem Personenverkehr liegen, aber beispielsweise im Kanton Uri rund zwei Drittel der Stickoxid-Emissionen verursachen. In den frühen Morgenstunden sind es wiederum die schweren Güterfahrzeuge, die für eine übermässige Lärmbelastung verantwortlich zeichnen. Die Lebensqualität der in den Transitregionen lebenden Menschen, im Kanton Uri ist es der Grossteil der Bevölkerung, wird somit vom Transitschwerverkehr übermässig beeinträchtigt. Das Umweltmonitoring zeigt klar, dass sich der Transitverkehr und insbesondere der Güterschwerverkehr für die betroffenen Menschen, Tiere und Pflanzen sowie ihre Lebensräume immer noch schädlich auswirken. Diese Tatsache steht im Widerspruch zur Bundesverfassung und entspricht unseres Erachtens auch nicht den Anforderungen des Landverkehrsabkommens. Ohne qualitativ hochstehende Umweltdaten liesse sich diese Aussage nicht machen.

Folgerungen für eine Weiterführung des Umweltmonitorings

1. Der Alpenschutzartikel verpflichtet den Bund, den Gütertransitverkehr auf ein für Mensch, Tier, Pflanzen und ihre Lebensräume verträgliches Mass zu reduzieren und den Transitverkehr von der Strasse auf die Schiene zu verlagern. Durch das Landverkehrsabkommen lassen sich konsensuelle Schutzmassnahmen nur rechtfertigen, wenn zwingende Erfordernisse des Umwelt- und Gesundheitsschutzes vorliegen. Der Regierungsrat ist daher der Meinung, dass diese verfassungsmässigen Pflichten und internationalen Zugeständnisse nur erfüllt werden können, wenn die Umweltauswirkungen in einem gezielten Monitoring erfasst werden. Mit einem Abbruch des Monitorings kann der Bund diesen Verpflichtungen nicht mehr nachkommen. Ohne Umweltbeobachtung können die im Landverkehrsabkommen vorgesehenen Massnahmen zum Schutz der Umwelt und der Gesundheit bei zwingenden Erfordernissen nicht mehr ausgelöst werden.

2. In seiner Beantwortung auf die Interpellation Stadler spricht sich der Bundesrat klar dafür aus, die Umweltbeobachtungen im Zusammenhang mit dem Transitverkehr zu verfeinern und zu detaillieren. Er hat versprochen, ein Programm zur Beobachtung der Konsequenzen der Verkehrsentwicklung auf verschiedene Aspekte der Umwelt und der Gesundheit der betroffenen Bevölkerung zu starten. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass mit der Einstellung des Umweltmonitorings das Versprechen des Bundesrats nicht mehr eingehalten wird. Der Meinungswechsel des Bundesrats hat im Übrigen ohne Anhörung der politischen Vertretungen stattgefunden.
3. Nach dem Güterverkehrsverlagerungsgesetz soll zwischen den Verkehrsträgern des alpenquerenden Güterschwerverkehrs ein ökologisch ausgewogenes und den wirtschaftlichen Bedürfnissen entsprechendes Verhältnis bestehen. Der Regierungsrat hat Verständnis, dass der Bund den wirtschaftlichen Interessen der Schweiz grosse Bedeutung beimisst. Dabei dürfen jedoch die Lebensqualität und die Umwelt nicht vergessen werden. Die Lebensqualität der betroffenen Bevölkerung entlang der Transitachsen wird durch den Transitverkehr, insbesondere den Güterschwerverkehr, erheblich beeinträchtigt. Allein entlang der A2 und A13 wohnen in einem Perimeter von je 10 Kilometern links und rechts rund 20 Prozent der Schweizer Bevölkerung. Der Regierungsrat beurteilt deshalb die Einstellung des Umweltmonitorings als einseitige Gewichtung der wirtschaftlichen Bedürfnisse und damit als klaren Widerspruch zum gesetzlichen Auftrag.
4. Wie die Verkehrszahlen zeigen, hat die Verlagerung noch nicht stattgefunden. Dies bedeutet, dass das Verlagerungsinstrumentarium und die flankierenden Massnahmen bis heute wenig Wirkung zeigen. Das Umweltmonitoring zeigt, dass die erhoffte Verbesserung der ökologischen Aspekte nicht eingetreten ist. Es zeigt zudem, dass eine reine Verbesserung der Motorentechologie, wie sie vor allem durch die LSVA erreicht wird, bislang nicht ausreicht, um die Umweltsituation entscheidend zu verbessern. Ob die Zielsetzung der Verlagerungspolitik dazu ausreicht, lässt sich erst feststellen, wenn diese vollständig umgesetzt und die entsprechenden Umwelteinflüsse korrekt erfasst wurden. Der Regierungsrat ist daher der Meinung, das Umweltmonitoring dürfe frühestens zwei Jahre nach Eröffnung des Gotthard-Basistunnels eingestellt werden.
5. Um die Wirksamkeit des Verlagerungsprozesses zu überprüfen, legt der Bundesrat alle zwei Jahre einen Verlagerungsbericht vor. Gemäss Botschaft zum Güterverkehrsverlagerungsgesetz berücksichtigt der Verlagerungsbericht ebenfalls den Stand der Entwicklung der Umweltbelastung. Im neusten Verlagerungsbericht 2009 vermisst der Regierungsrat umfassende Massnahmen und Vorschläge zur Reduktion der Umweltbelastung, obwohl die Umweltdaten vorliegen. Ohne Umweltmonitoring können in den künftigen Verlagerungsberichten keine Angaben mehr zum Stand der Entwicklung der Umweltbelastung und zu den Umweltauswirkungen gemacht werden. Dies steht nach Meinung

des Regierungsrats im klaren Widerspruch zur Botschaft und zum Auftrag des Bundes und verstösst gegen das Prinzip der Nachhaltigkeit.

6. Die Ergebnisse des Umweltmonitorings aus den vergangenen Jahren zeigen klar auf, dass kein einfacher direkter Zusammenhang zwischen Verkehrsaufkommen und Umweltauswirkungen besteht, mindestens so lange, bis sich die Verkehrszahlen nicht drastisch reduziert haben. Dies hat unter anderem mit den speziellen immissionsklimatischen Situationen der Alpentäler zu tun, die daher zu Recht als sensible Lebensräume gelten. Die vorgeschlagene Abschätzung des Umweltzustands anhand der Verkehrsentwicklung ist folglich nicht möglich und fachlich nicht vertretbar. Trotzdem will das UVEK das Monitoring einstellen, was auch fachtechnisch gesehen nicht nachvollziehbar ist.
7. In den vergangenen zwei Jahren wurden im Rahmen des Umweltmonitorings entscheidende Teilstudien realisiert, die sich erst in der Auswertungsphase befinden und neue Erkenntnisse liefern werden. Der Regierungsrat ist erstaunt, dass das Umweltmonitoring eingestellt wird, bevor die Ergebnisse dieser wichtigen Untersuchungen vorliegen.
8. Der Transitverkehr wickelt sich im Wesentlichen auf den Nationalstrassen, insbesondere der A2 und A13, ab. Der Bund als Inhaber der Nationalstrassen kann nach Luftreinhalteverordnung von den Behörden verpflichtet werden, die Immissionen dieser Anlagen im betroffenen Gebiet messtechnisch zu überwachen. Da feststeht, dass die Transitnationalstrassen übermässige Immissionen verursachen, ist deren messtechnische Überwachung mehr als gerechtfertigt.
9. Das Umweltmonitoring im Zusammenhang mit dem alpenquerenden Transitverkehr verursacht nach unserer Einschätzung jährliche Kosten von ca. einer Million Franken und macht somit 0,3 Prozent der Bundesausgaben gemäss Verlagerungsbericht für die flankierenden Massnahmen aus. Der Regierungsrat erachtet diesen Anteil zur Überprüfung der Umweltauswirkung als angemessen. Der Schutz der Bevölkerung und des Lebensraums rechtfertigen diese Kosten.
10. Der Kanton Uri ist besonders stark vom Transitverkehr betroffen. Der Transitverkehr, insbesondere der Güterschwerverkehr, macht den Hauptteil der Luft- und Lärmimmissionen in unserem Hauptsiedlungsgebiet aus. Die Urner Bevölkerung, unser Lebensraum, aber auch unsere Pflanzen und Tiere werden seit Jahren stark von Transitverkehr beeinträchtigt. Die Urner Bevölkerung würde es nicht verstehen, wenn der Bund die Umweltauswirkungen des Transitverkehrs nicht mehr erfassen würde. Es ist zu vermuten, dass die Bevölkerung diesen Schritt als Signal gegen die lang erwartete Verlagerung interpretieren würde.

11. Schliesslich erachtet der Regierungsrat die Einstellung des Monitorings flankierende Massnahmen Umwelt auch ausserpolitisch als heikel. Es kann gerade von der EU als falsches Signal interpretiert werden. Auch bei den Beteiligten des Interregprojekts "iMonitraf!" wird ein solches Zeichen der Schweiz nicht verstanden.

Anträge

Aufgrund der obigen Ausführungen gelangt der Urner Regierungsrat mit folgenden Anträgen an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation:

1. Die geplante Einstellung des Monitorings flankierende Massnahmen Umwelt (MfM-U) ab 2011 sei rückgängig zu machen.
2. Das Monitoring sei mit demselben Aufwand und in derselben Form wie bisher auch nach 2010 weiterzuführen und durch den Bund zu finanzieren. Bund und Kanton hätten die entsprechenden Verträge zu verlängern.
3. Das Monitoring sei frühestens einzustellen, wenn das Verlagerungsziel erreicht ist. Vor der Einstellung des Monitorings seien die betroffenen Kantone zu einer Stellungnahme einzuladen. Erst danach sei zu entscheiden, ob die Einstellung gerechtfertigt ist oder ob weiterhin Umweltdaten zu erheben seien.

Sehr geehrter Herr Bundesrat Leuenberger, wir ersuchen Sie, unseren Anträgen zu entsprechen, und erwarten gerne Ihren Bescheid. Wir bedanken uns zum Voraus für Ihr Verständnis und grüssen Sie freundlich.

Altdorf, 2. März 2010



Im Namen des Regierungsrats

Der Landammann

I. Baumann
Isidor Baumann

Der Kanzleidirektor

P. Huber
Dr. Peter Huber

