Wuppertal Institut

Wuppertal Institut · Postfach 10 04 80 · 42004 Wuppertal

An den
Landtag Nordrhein-Westfalen
Platz des Landtags 1
40221 Düsseldorf

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3916

A11

Persönlicher Kontakt
Dr.-Ing. Frederic Rudolph
Tel +49 202 2492-230
frederic.rudolph@wupperinst.org

06.05.2021

Überprüfung und Moratorium der geplanten Straßenneu- und Ausbauprojekte im Bundesverkehrswegeplan und Landesstraßenbedarfsplan in NRW
Stellungnahme zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drucksache 17/11156

Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH
Döppersberg 19
42103 Wuppertal, Deutschland
Tel +49 202 2492-0 · Fax -108
info@wupperinst.org

Wissenschaftlicher Geschäftsführer
Prof. Dr.-Ing. Manfred Fischedick
Kaufmännischer Geschäftsführer
Michael Dedek

Stadtsparkasse Wuppertal
IBAN DE46 3305 0000 0000 9013 55
Swift-BIC WUPSDE33XXX
Amtsgericht Wuppertal **HRB** 7619
USt.-ID.Nr. DE 121 091 633

Büro Berlin
im ProjektZentrum Berlin
der Stiftung Mercator
Neue Promenade 6,
10178 Berlin, Deutschland
Tel +49 30 2887458-10 · Fax -40
buero.berlin@wupperinst.org

Vorsitzender des Aufsichtsrates
Staatssekretär Christoph Dammermann
Vorsitzende des Internationalen Beirates
Prof. Dr. Lenelis Kruse-Graumann

wupperinst.org

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für die Einladung, zu oben genanntem Antrag Stellung zu nehmen. Über den Antrag soll die Landesregierung einerseits aufgefordert werden, alle im Landesstraßenbedarfsplan aufgeführten Projekte hinsichtlich der Kriterien Klimaschutz und Umweltschutz zu prüfen. Ich möchte daher im Folgenden auf die Instrumente zur Prüfung und ihre inhärenten Schwächen eingehen. Oder anders formuliert: Eine solche Prüfung findet grundsätzlich ohnehin statt, allerdings rechtfertigen die anzuwendenden Methoden häufig den Straßenbau. Straßenbau wiederum verhindert effektiven Klima- und Umweltschutz.

Andererseits wird in Frage gestellt, ob eine Weiterführung des inzwischen jahrzehntelangen Ausbaus von Landes- und Bundesstraßen überhaupt Sinn hat und nicht möglicherweise im Sinne abnehmenden Grenznutzens ein Ausbau gestoppt werden sollte.

Klimaschutz

Als Beurteilungsgrundlage für die Verkehrsinfrastrukturvorhaben finden auf Bundes- wie Landesebene Nutzen-Kosten-Analysen Anwendung. Diese NKA-Methodik zeichnet sich dadurch aus, dass sie verschiedene Kriterien monetarisiert, etwa Bau und Instandhaltung, eingesparte Reisezeiten, Verkehrssicherheit oder externe Kosten des Klimawandels. Die Gewichtung über deren Preis wird in ein Nutzen-Kosten-Verhältnis des potenziellen Vorhabens im Vergleich zu anderen Varianten (inklusive der Null-Variante) überführt. Allerdings gibt es Nachteile:

1) Optimismus-Vorurteil
Einige empirische Studien konnten bestätigen, dass oft zu optimistische Annahmen in der Bewertung verwendet werden (Beukers et al., 2012). Kosten werden unterschätzt, Nutzen werden überschätzt. Es gilt zu befürchten, dass nicht nur Kosten für Bau und Instandhaltung unterschätzt werden, sondern auch die externen Kosten.

JRF
MITGLIED DER Johannes-Rau-Forschungsgemeinschaft

2) Die Rolle der Reisezeit dominiert
Reisezeiteinsparungen dominieren oft die NKAs, scheinen aber in der Praxis von geringer Relevanz zu sein (Raux et al., 2012; Hutton, 2013). Die Zeitersparnis ist in der Regel eine Kumulation vieler kleiner Einsparungen, die zu gering sein können, um von den einzelnen Reisenden überhaupt wahrgenommen zu werden (z.B. 1-2 Minuten pro Fahrt, bei 500.000 Reisenden pro Tag).

3) Schließlich der aus meiner Sicht entscheidende Nachteil: Diese Methodik trennt sich von normativer Entscheidungsfindung, indem der ermittelte Preis eine Variante vorgibt. Es werden quasi verschiedene Politikziele miteinander vermischt, ohne dass deren Zielerreichung thematisiert würde. Für den Klimaschutz (und in anderen Gebieten genauso) ist die Zielerreichung aber relevant. Wenn sich die Politik auf die Einhaltung einer Obergrenze für die durchschnittliche globale Erwärmung verpflichtet, dann kann und sollte sie zur Einhaltung ihrer eigenen Ziele festlegen, dass kein Straßenausbau mehr stattzufinden hat. Diese Form der Abwägung führt nicht oder zumindest nicht notwendigerweise zur Verfehlung anderer politischen Ziele.

Deshalb: Ich plädiere im Sinne des Klimaschutzes dafür, dass der Ausbau von Straßeninfrastruktur gestoppt wird.

Umweltschutz

Einige Umweltauswirkungen, etwa Landschaftszerschneidung, Biodiversität, Grundwasserschutz werden über die strategische Umweltprüfung geprüft. Das Umweltbundesamt und die Umweltschutzverbände haben bereits zur Rolle dieses Instruments in der Bundesverkehrswegeplanung hingewiesen (etwa PM Nr. 18/2016 des UBA). Die Einführung der SUP scheint keine substantielle Veränderung in der Beurteilung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben herbeigeführt zu haben. Sie gibt keine materiellen Standards vor, wonach irgendwelche Auswirkungen eine bestimmte Reaktion erforderten.

Nutzen für den Verkehr

Infrastrukturausbau führt zu mehr Mobilität. Deshalb führte der SRU bereits 2005 in seinem Sondergutachten das Leitbild des „Vermeidens, Verlagerns, Verbesserns“ ein:

Reisezeitersparnisse führen zur Realisierung bislang nur latent vorhandener Infrastrukturnachfrage. Mobile Menschen, die bislang bestimmte Wege als zu aufwändig ansahen, nutzen nunmehr die neue Infrastruktur. Außerdem werden bislang wegen zu hoher Verkehrsdichte auf Nebenzeiten verschobene Fahrten zurück in die Hauptverkehrszeiten verlagert. Schließlich kommt es zu einer relativen Verbilligung der Transportkosten gegenüber alternativen Verkehrswegen bzw. Verkehrsträgern, wodurch ein Teil der Mobilität von diesen abgezogen wird.

Daraus resultiert eine Fahrleistungszunahme. Langfristig verändert der Infrastrukturausbau die Siedlungsstrukturen und intensiviert wirtschaftliche Verflechtungen und dies führt zu einer Anpassung des gesamten Verkehrssystems, d.h. mehr Straßen führen zu weniger Schienenverkehr. Folge ist eine erhöhte Abhängigkeit vom Privatwagen bzw. Lkw.

Mehr Infrastruktur wiederum stimuliert über allgemeine Einkommenseffekte die Verkehrsnachfrage. Dadurch expandiert sie gegenüber dem vorherigen Niveau und die Fahrleistung steigt weiter an. Im Endeffekt wird langfristig ein Teil der Transportkostensenkung wieder kompensiert (SRU, 2005).

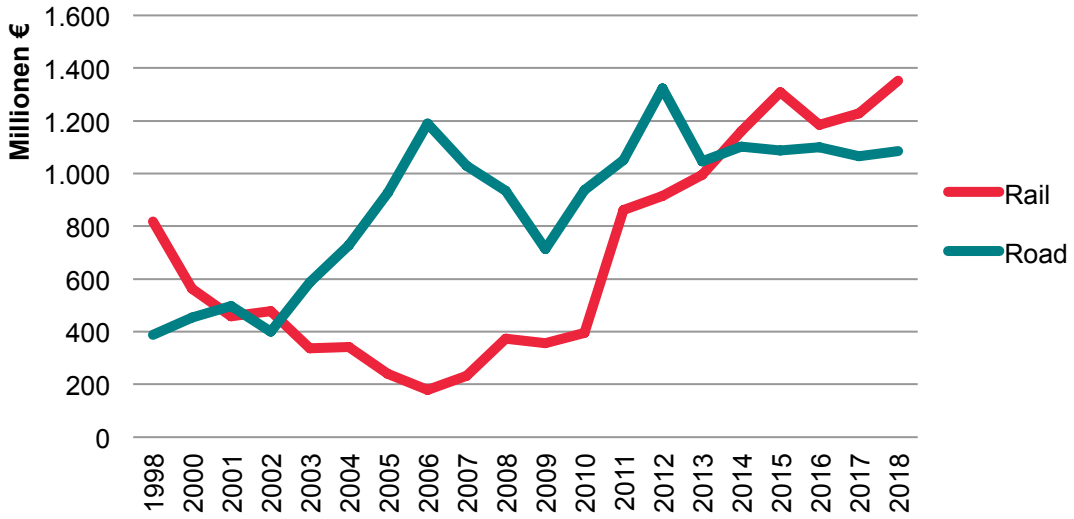
Nun mögen sich wirtschaftliche Verflechtungen im Zuge der internationalen Arbeitsteilung zunehmend intensivieren und es könnte argumentiert werden, dass die vorhandene Infrastruktur unter externem Druck steht und deshalb am zunehmenden Güterverkehr auszurichten ist. Aber dann wäre zumindest der Sinn eines Ausbaus von Straßenverkehrsinfrastruktur für den Personenverkehr zu hinterfragen.

Alternativ bliebe gemäß der Maßgabe des „Verlagerns“ im Güterverkehr ein Fokus auf andere Verkehrsträger. Der Investitionsbedarf für die bereits vorhandenen Verkehrswege ist ohnehin massiv, nämlich für die Schiene, die Elektrifizierung der Straße über Oberleitungen und/oder für Wasserstoffinfrastruktur.[1]

Deshalb: Sollten Neuinvestitionen für den Güterverkehr erwogen werden, dann wäre aus meiner Sicht zukunftsfähige, alternative Infrastruktur zu priorisieren. Im Folgenden möchte ich dazu als Veranschaulichung noch aktuelle Entwicklungen thematisieren.

In den den beiden folgenden Abbildungen sind Investitionen in neue Verkehrsinfrastruktur in Dänemark (Abb. 1) und Deutschland (Abb. 2) dargestellt. Die Abbildungen vergleichen jeweils Investitionen in neue Schienen- und neue Straßeninfrastruktur (in rot und grün).

Abbildung 1: Investitionen in Straßen- und Schienenverkehrswege in **Dänemark**. Quelle: OECD/ITF, 2021.

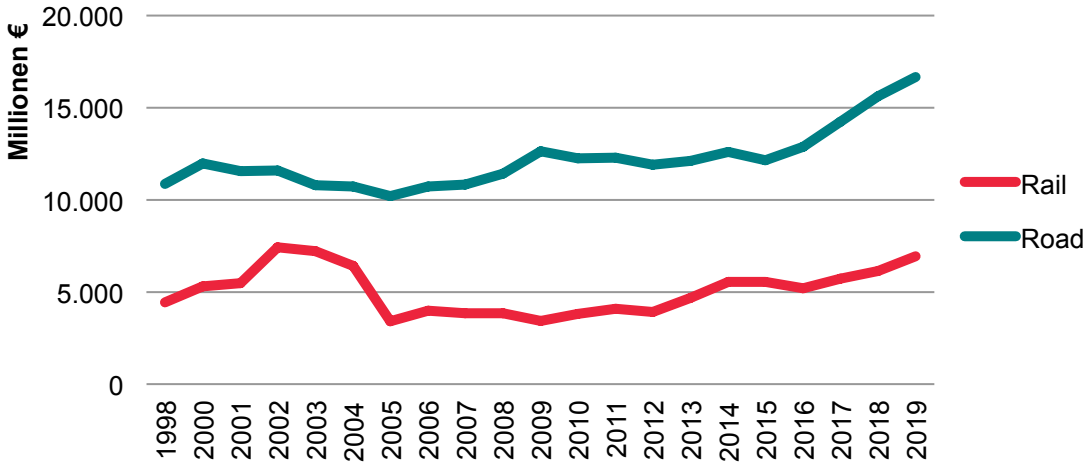


Es zeigt sich, dass Dänemark ab 2010 massiv die Mittel für die Schiene aufgestockt hat. Seit 2014 übertrifft das Investitionsvolumen dasjenige der Straße und hat weiter ansteigende Tendenz (Abb. 1).

[1] Von der zukünftig möglichen Nutzung synthetischer Kraftstoffe ist im landgebundenen Verkehr abzuraten (Rudolph, 2019).

Im Gegensatz dazu sind in Deutschland die Investitionen in Straßen seit Jahrzehnten deutlich höher als in die Schieneninfrastruktur, meist auf dem doppelten bis dreifachen Niveau (Abb. 2). Der Anstieg der Ausgaben für die Straße intensiviert sich sogar seit 2015.

Abbildung 2: Investitionen in Straßen- und Schienenverkehrswege in **Deutschland**. Quelle: OECD/ITF, 2021.



Dänemark ist insofern ein interessanter Vergleich, als dort derzeit (weiterhin) viel Auto gefahren wird, Dänemark aber auch viel Erfolg bei der Förderung von Alternativen zum Auto vorweisen kann. Die im Personenverkehr auf der Straße zurückgelegten Strecken stiegen in den letzten zwei Jahrzehnten nur marginal an (64 Mrd. Personenkilometer im Jahr 2000, 67 Mrd. Pkm in 2016), während sie in Deutschland kontinuierlich und deutlich anstiegen (900 Mrd. Pkm in 2000, 1.000 Mrd. Pkm in 2018; aktuellste Zahlen jeweils aus OECD/ITF, 2021).

Die vom SRU dargelegte Verkehrsspirale spiegelt sich somit in diesen Zahlen. Ein Stop des Ausbaus - und gar Rückbau von Straßen - kann zur Stagnation oder gar Senkung der Nutzung des Pkw führen bzw. beitragen. Ansonsten steigt die Pkw-Mobilität insgesamt weiterhin und geht mit entsprechenden negativen Konsequenzen für Klima und Umwelt einher.

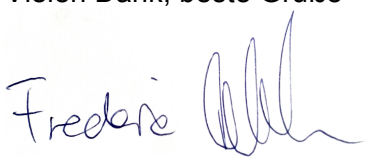
Fazit

Zusammenfassend rate ich davon ab, Straßeninfrastruktur in NRW und Deutschland weiter auszubauen. Für den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur priorisierte Mittel sollten im Sinne des European Green Deal auf die klimafreundlichen Verkehrsträger fokussieren, der Güterverkehr wäre hier die erste Wahl. Zusätzlich könnte der Landtag prüfen lassen, welche bereits vorhandenen Straßenflächen für die ausschließliche Nutzung des nicht-motorisierten Verkehrs in Frage kommen und entsprechend umge-

widmet werden könnten. Dies würde zu echter (Pkw-) Verkehrsvermeidung beitragen. Sie ist zur Erreichung unserer Klimaschutzziele notwendig. Interessante Details finden sich in Rudolph und Jochem (2021).

Für weiterführende Diskussionen stehe ich gerne zur Verfügung.

Vielen Dank, beste Grüße



Dr.-Ing. Frederic Rudolph
Senior Researcher
Abteilung Energie-, Verkehrs- und Klimapolitik
Wuppertal Institut

Literatur

Beukers, E., Bertolini, L., Te Brömmelstroet, M., 2012. Why Cost Benefit Analysis is perceived as a problematic tool for assessment of transport plans: A process perspective. Transportation Research Part A: Policy and Practice 46, 68–78.

Hutton, B., 2013. Planning sustainable transport. London and New York: Earthscan

OECD/ITF (2021). ITF Transport Statistics. Online verfügbar: https://www.oecd-ilibrary.org/transport/data/itf-transport-statistics_trsprt-data-en; Eingesehen am 30.04.2021.

Raux, C., Souche, S., Pons, D., 2012. The efficiency of congestion charging: Some lessons from cost–benefit analyses. Research in Transportation Economics 36, 85–92.

Rudolph, F., 2019. Der Beitrag von synthetischen Kraftstoffen zur Verkehrswende: Optionen und Prioritäten. Hamburg: Greenpeace.

Rudolph, F., Jochem, P., 2021. Die Rolle von Elektroautos in der Mobilität von morgen. Ambitionierte Flottenemissionsnormen und flankierende Politikinstrumente helfen, deutsche Klimaschutzziele zu erreichen (Zukunftsimpuls Nr. 15). Wuppertal Institut.

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen), 2005. Umwelt und Straßenverkehr. Hohe Mobilität - Umweltverträglicher Verkehr. Berlin: Hausdruck.