LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/3917

A11

ADAC

Stellungnahme des ADAC in NRW zur Anhörung des Verkehrsausschusses

"Überprüfung und Moratorium der Straßenneu- und Ausbauprojekte im Bundesverkehrswegeplan und Landesstraßenbedarfsplan in NRW"

Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN, Drucksache 17/11156

Abgabe am 07. Mai 2021
Schriftliche Verbändeanhörung

Allgemein
Der ADAC in Nordrhein-Westfalen vertritt mit den drei Regionalclubs Westfalen, Ostwestfalen-Lippe und Nordrhein die Interessen von rund 4,8 Millionen Mitgliedern. Dabei setzt sich der ADAC als multimodaler Mobilitätsdienstleister für eine bezahlbare, umweltfreundliche, leistungsfähige und sichere Mobilität ein, die den EU-Klimazielen zur CO_2- Reduktion im Verkehrssektor gerecht wird. Neben einer Elektrifizierung der Pkw-Flotte und Weiterentwicklungen der Kraftstoffe ist dafür ein Mobilitätswandel hin zu einer multimodalen Gesellschaft notwendig[1].

Die Auswirkungen überlasteter Straßeninfrastruktur wird jährlich in der ADAC Staubilanz für Autobahnen dokumentiert. Die vom ADAC kritisierte Vernachlässigung der Infrastruktur in Teilen Westdeutschlands wird besonders in NRW deutlich. Seit Jahren ist es unangefochten auf der „Spitzenposition“ als Bundesland mit den meisten Staus, Staustunden und -kilometern. Etwa je ein Drittel des Anteils dieser drei Staukennzahlen werden hier erfasst[2]. Ein Blick in die ADAC Staudatenbank für NRW für die Jahre 2015 bis 2020 zeigt, dass die Anzahl und die kumulierte Länge der Staus im Jahr 2018 ihren Höhepunkt hatten, wie in Abbildung 1 zu sehen ist. Die Staudauer hatte im Gegensatz dazu im Jahr 2019 ihren bisherigen Höchstwert erreicht. Einschränkend zu erwähnen ist, dass durch die wachsende Datenbasis der Vergleich der einzelnen Jahre untereinander erschwert ist.

---

[1]Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): Standpunkt „Nationale Plattform Zukunft der Mobilität“, München 2019
https://www.adac.de/-/media/pdf/vek/fachinformationen/klima--und-umweltschutz/nationale-plattform-mobilitaet-adac-sp.pdf
[2]Vgl. ADAC Nordrhein e.V. (Hrsg.): „ADAC Staubilanz 2020 für NRW“, Köln 2021
https://presse.adac.de/regionalclubs/nordrhein-westfalen/adac-staubilanz-2020-fuer-nrw-corona-sorgt-fuer-ein-drittel-weniger-staus.html

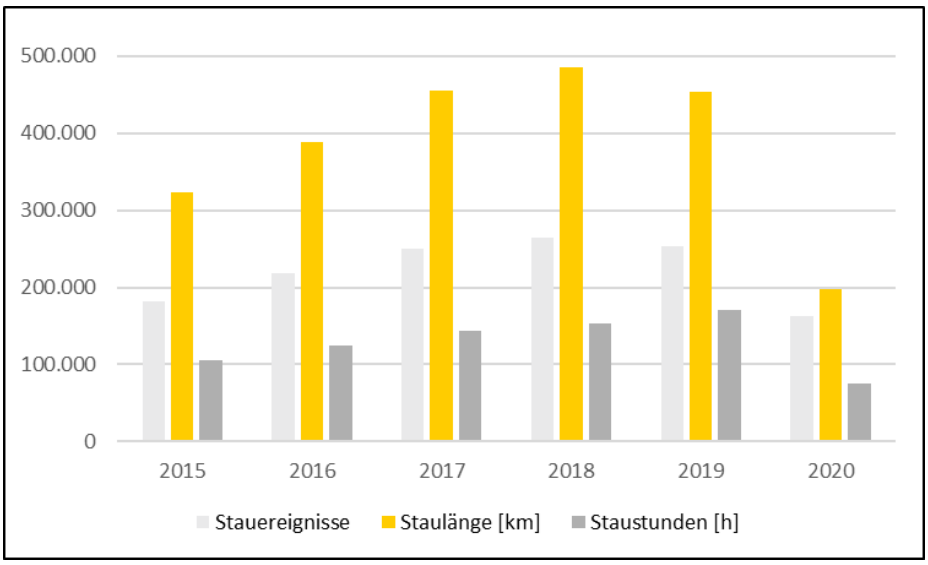

Abbildung 1: ADAC Staubilanzen für Autobahnen in NRW 2015-2020[3]

Für die Staukennzahlen kann ein nahezu kontinuierliches Wachstum festgestellt werden. Dies verdeutlicht, dass weiterhin Maßnahmen nötig sind, um den negativen Auswirkungen der Verkehrsüberlastungen vorzubeugen. Besonders in NRW als bevölkerungsreichstes Bundesland, das geprägt von (Transit-) Güterverkehren ist, stehen die Ansprüche vieler Interessengruppen gegenüber.

Aktuelle Veränderungen

Durch die COVID-19-Pandemie sind die Staukennzahlen für das Jahr 2020 deutlich geringer ausgefallen als in den Vorjahren. Kurzarbeit, Homeoffice und durch Videokonferenzen ersetzte Geschäftsreisen haben die Stausituation besonders im März/ April und Oktober/ November entlastet. Öffentliche Verkehrsmittel wurden deutlich schwächer nachgefragt, individuelle Verkehrsmittel konnten Anteile hinzugewinnen, wie ADAC Umfragen[4] zeigen. Hierin wird deutlich, dass einer der Vorteile des Individualverkehrs in seiner Flexibilität liegt. Diese Zugewinne haben aber nicht die insgesamt verringerte Mobilität aufgewogen. Der ADAC fordert, den ÖPNV kurz- und langfristig zu stärken, da er für die klimaverträgliche Mobilität ein unverzichtbarer Baustein ist[5]. Abzuwarten bleibt, wie nachhaltig die anhaltenden Umstände das Mobilitätsverhalten der Menschen verändert hat. In Abbildung 2 ist deutlich zu sehen, dass mit den Lockerungen nach dem ersten Lockdown im März „alte“ Mobilitätsgewohnheiten zügig Einzug hielten. Damit verbunden war ein Verkehrs- bzw. Stauniveau im Sommer, das ungefähr dem Vorjahresniveau entsprach. Ab Mitte Oktober mit Beschluss des zweiten Lockdowns ließen sich erneut ähnliche Stauverhältnisse bzw. ein Mobilitätsverhalten wie im März bzw. April beobachten.

[3]Quelle: Auskunft der ADAC Service GmbH, Mobile Mehrwert-Dienste, München 2021, eigene Darstellung
[4]Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „Corona und Mobilität: Mehr Homeoffice, weniger Berufsverkehr“, München 2020 https://www.adac.de/verkehr/standpunkte-studien/mobilitaets-trends/corona-mobilitaet/
[5]Vgl. WAZ (Hrsg.): „Sorge um Nahverkehr wächst“, Essen 20.01.2021

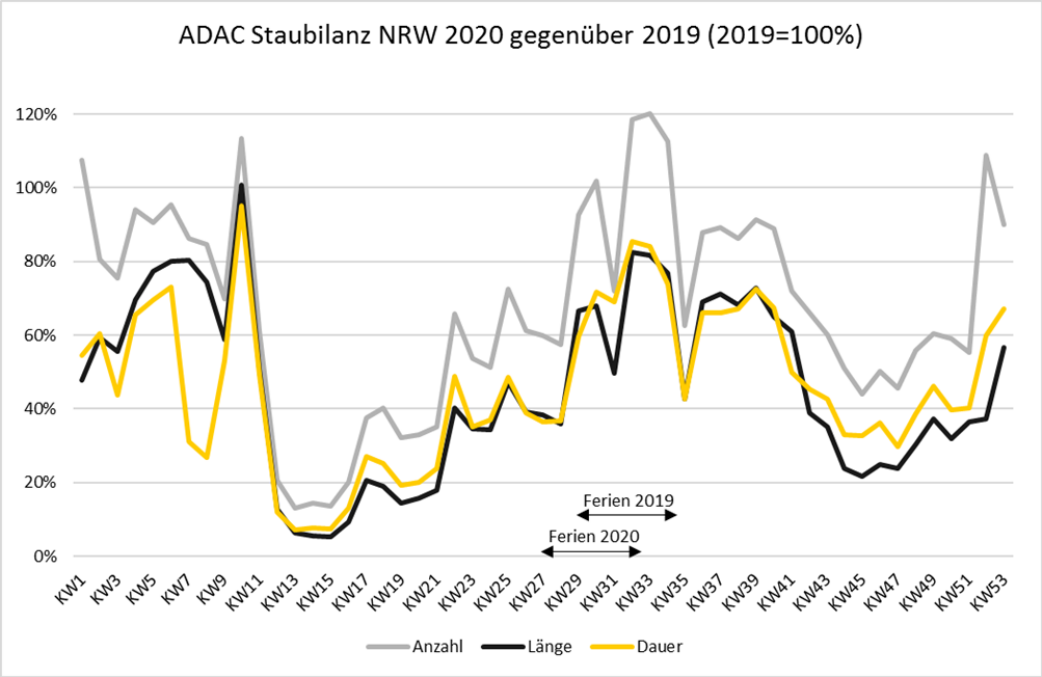

Abbildung 2: ADAC Staukennzahlen im Jahresverlauf 2020[6]

Verkehrsleistung und Finanzierung

Im aktuellen Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 sind 49 Prozent der Mittel für die Straße, 42 Prozent für die Schiene und neun Prozent für Wasserstraßen vorgesehen.[7] Ist diese Verteilung gerecht? Ein Blick in die Bundesstatistik zeigt, dass nur ein Zusammenspiel aller Verkehrsträger die Mobilitätsbedürfnisse erfüllen kann. Finanzielle Mittel sollten entsprechend zugeteilt werden. Eine Verlagerung der Straßenverkehrsleistung (Tonnen- bzw. Personenkilometer) von einigen Prozent hat enorme Auswirkungen auf die anderen Verkehrsträger. Im Straßengüterverkehr bedeutet die Wegnahme von z.B. zehn Prozent eine Steigerung von 37,5 Prozent der Schienengüterverkehrsleistung. Trotz dieser Verlagerung würden weiterhin etwa 64 Prozent der gesamten Güterverkehrsleistung auf der Straße erbracht werden (bisher ca. 71 Prozent). Wird im Personenverkehr eine Verlagerung von zehn Prozent des motorisierten Individualverkehrs angestrebt, wäre eine Steigerung der Verkehrsleistung im öffentlichen Verkehr von etwa 36 Prozent vonnöten. Der motorisierte Individualverkehr würde weiterhin mit über 70 Prozent den größten Anteil der Personenverkehrsleistung erbringen (bisher ca. 78,5 Prozent)[8].

Somit erscheint die Verteilung der Finanzmittel nach BVWP 2030, bei der etwa die Hälfte in die Straßeninfrastruktur fließt, als gerechtfertigt. Die Schieneninfrastruktur wird bezogen auf ihre Verkehrsleistung überproportional gefördert, während die Finanzierung für die Straße auf hohem Niveau verstetigt werden sollte. Die Ausgaben im Jahr 2020 beliefen sich für Bundesschienenwege auf 12,88 Mrd. Euro, während sie für Bundesfernstraßen mit ca. 11,46 Mrd. Euro sogar etwas niedriger waren[9]. Der Vergleich der Pro-Kopf-Ausgaben für die Schiene lässt Demografie und Topologie außer Betracht: Die Schweiz weist eine der anspruchsvollsten Topografien auf und Deutschland ist die einwohnerstärkste

[6]Quelle: Auskunft der ADAC Service GmbH, Mobile Mehrwert-Dienste, München 2021, eigene Darstellung
[7]Vgl. BMVI (Hrsg.): „Bundesverkehrswegeplan 2030“, Berlin https://www.bmvi.de/DE/Themen/Mobilitaet/Infrastrukturplanung-Investitionen/Bundesverkehrswegeplan-2030/bundesverkehrswegeplan-2030.html
[8]Vgl. BMVI (Hrsg.): „Verkehr in Zahlen 2020/2021“, S.219, S.245 (Werte für 2019, eigene Berechnungen), Berlin 2021
[9]Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Einzelpläne“, Berlin 2021 https://www.bundeshaushalt.de/#/2019/soll/ausgaben/einzelplan/12.html

Nation Europas. Mit den Niederlanden und Großbritannien gibt es Länder mit höheren Pro-Kopf-Ausgaben, mit Spanien und Frankreich liegen aber auch große Nationen deutlich hinter dem deutschen Ausgaben-Wert[10].

Bundesweit gibt es schon ein sehr dichtes Straßennetz. Durch Lückenschlüsse können weitere Netzmaschen gebildet werden, wodurch Alternativrouten im Autobahnnetz entstehen. Deshalb hat der ADAC immer wieder betont, dass der Fokus der Straßenverkehrsplanung und -erhaltung auf Engpassbeseitigung und der Beseitigung neuralgischer Punkte liegen sollte. Der BVWP 2030 folgt diesem Ansatz und sieht 69 Prozent der Mittel für Erhaltungsmaßnahmen vor und 31 Prozent den Neu- und Ausbauvorhaben[11], um dem fortschreitenden Substanzverlust der Infrastruktur vorzubeugen. Bestätigt haben sich diese Forderungen z.B. in der Sperrung der Rheinbrücke bei Leverkusen, die zu weitreichenden Konsequenzen insbesondere für den Güterverkehr führte – und immer noch führt. Pkw- und Lkw-Verkehr werden ihre Emissionen reduzieren, dieser ökologische Fortschritt darf nicht im Stau oder durch Umwegfahrten für gesperrte Brücken wieder eingebüßt werden.

Für den Erhalt der Bundesfernstraßen wurden im Jahr 2020 etwa 4,4 Mrd. Euro und für Bedarfsplanmaßnahmen knapp 2,2 Mrd. Euro investiert[12]. Für Bundesschienenwege wurden derweil ca. 4,6 Mrd. Euro für Erhaltungs- und ca. 1,5 Mrd. Euro für Neu- und Ausbauvorhaben investiert[13]. Brücken z.B. in Köln, Düsseldorf und Bonn sind aufgrund ihres schlechten Zustandes immer wieder mit Negativschlagzeilen in der Presse zu finden. Brückenbauwerke mit kritischem Zustand sind am häufigsten in NRW zu finden (29 Prozent), gefolgt von Bayern (17 Prozent) und Hessen (14 Prozent). Somit muss ein besonderes Augenmerk auf die Instandhaltung und gegebenenfalls den Ersatzneubau überbelasteter Verkehrsbauwerke gelegt werden[14]. Neben den Brücken sind es durch die NRW-typische Struktur von ländlichem und Ballungsraum häufig Ortsumfahrungen, die sich im Landeshaushalt bemerkbar machen. Durch sie sollen Bewohner und Stadtkerne von Lärm- und Schadstoffemissionen entlastet und der Verkehrsfluss verbessert werden. Auch bei Ausbaumaßnahmen können sich positive Nebeneffekte hinsichtlich des Lärmschutzes ergeben, sollten aber nicht der Hauptgrund für den Ausbaus sein.

Infolge der auf hohem Niveau verstetigten Investitionen ist weiterhin mit starken Bauaktivitäten vor allem im Bestand des Fernstraßennetzes (Erhaltungs-, Sanierungs- und Ausbaumaßnahmen) zu rechnen, in der Folge auch weiterhin mit zahlreichen Staus, insbesondere auf den Autobahnen. Die Verstetigung der Investitionen in Erhalt sowie Neu-/ Ausbau der Bundesfernstraßen ist vor dem Hintergrund des umfangreichen Modernisierungsbedarfs sowie der zahlreichen Engpässe zu begrüßen. Die seit 01.01.2021 zuständige Autobahn GmbH des Bundes hat sich im Aufbau komplexer dargestellt, als zunächst erwartet. Daher ist es wichtig, dass Verzögerungen durch die Transformation in Planungen und Projekten minimiert und die erhofften Effizienzsteigerungen der Autobahn GmbH so schnell wie möglich realisiert werden. Die neu geschaffene GmbH sollte aus Sicht des ADAC dem „Dienstleistungsgedanken“ gerecht werden, indem sie für ihre Kunden die Verkehrssicherheit erhöht, bundesweit das Baustellen- und Verkehrsmanagement verbessert, Autobahnen modernisiert und bedarfsgerecht ausbaut und für saubere Rastanlagen Sorge trägt [15].

---

[10]Vgl. Allianz pro Schiene e.V. (Hrsg.): „Deutschland investiert zu wenig in die Schieneninfrastruktur“, Berlin 2021 https://www.allianz-pro-schiene.de/themen/infrastruktur/investitionen/

[11] Siehe Fn. 7

[12]Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Einzelpläne“, Berlin 2021 https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/1201.html

[13]Vgl. Bundesministerium der Finanzen: „Einzelpläne“, Berlin 2021 https://www.bundeshaushalt.de/#/2020/soll/ausgaben/einzelplan/1202.html

[14]Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „Fachinformation Brücken der Bundesfernstraßen“, München 2020 https://assets.adac.de/image/upload/v1592380958/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/FI_Bru%CC%88cken_Bundesfernstra%C3%9Fen_pwgpyw.pdf

[15]Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „Standpunkt Autobahn GmbH des Bundes“, München 2020

Eine der größten Herausforderungen für die zuständigen Bauverwaltungen liegt nach wie vor darin, die bereit gestellten Finanzmittel zu verbauen sowie für ausreichend Aus- und Neubau-Projekte Baurecht zu erlangen. In diesem Zusammenhang begrüßt der ADAC die verabschiedeten Gesetze zur Beschleunigung der Planungs- und Genehmigungsverfahren von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen. Die Bereitstellung der notwendigen personellen Ressourcen sowohl auf Seiten der Auftraggeber als auch Auftragnehmer ist eine weitere große Herausforderung. Damit dies gelingt, ist Planungssicherheit notwendig. Auch aus diesem Grund sollte das derzeitige Investitionsvolumen dauerhaft auf hohem Niveau fortgeschrieben werden[16].

Die vorgeschlagene Prüfung aller nicht begonnenen bzw. noch in Planung befindlichen Projekte wirft die Fragen auf, welche Kosten hierbei entstehen und was im Detail geprüft werden soll. Heutige Projekte haben gerade wegen der hohen Anforderungen und umfangreichen Auswirkungsanalysen sowie herzustellender Ausgleichsmaßnahmen lange Planungshorizonte. Hinzu kommen Verzögerungen aufgrund mangelnden Fachpersonals bei Auftragnehmern und -gebern. Neben der Kostenfrage muss berücksichtigt werden, dass es durch die vorgeschlagenen Projektprüfungen aufgrund der weiteren Belastung nicht zu neuerlichen Verzögerungen aktueller Bauprojekte kommt. Denn Bauzeit ist Stauzeit und sollte daher so kurz wie möglich gehalten werden.

Neben der Planung und der reinen Projektbewertung ist die Kommunikation zu Bewohnern, Betroffenen und Begünstigten elementar. Hier gilt der Leitsatz: „Je früher, desto besser“. Transparente Planungen und Entscheidungsverfahren tragen dazu bei, bereits in einem frühen Planungsstadium Konsens mit den Beteiligten herzustellen bzw. Konfliktpunkte effektiver zu behandeln.

Ein weiterer Ansatzpunkt forciert die Auflösung der strikten Trennung der einzelnen Verkehrsträger und -mittel. Die stärkere Verzahnung der Verkehrsträger kann z.B. über Park and Ride Anlagen erfolgen. In NRW gibt es vielerorts ein Stadt-Land-Gefälle im Angebot des ÖPNV. Diese Verknüpfungspunkte können helfen, gezielt Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern herzustellen, um z.B. Pendlerströme am Stadtrand aufzunehmen. Solche Alternativen müssen aus Sicht der Zielgruppe attraktiv sein, um wahrgenommen zu werden. Wenn es günstige, umweltfreundliche, bezahlbare und zuverlässige Alternativen gibt, wird die gewünschte Verlagerung des Verkehrs erreicht werden.

https://assets.adac.de/image/upload/v1607956969/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/autobahn-gmbh-adac-sp_gaqjqo.pdf

[16]Vgl. ADAC e.V. (Hrsg.): „Fachinformation Verkehrsetat 2020“, München 2020 https://assets.adac.de/image/upload/v1592380949/ADAC-eV/KOR/Text/PDF/Fachinformation_Verkehrsetat2020_pa85v8.pdf