LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
17. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
17/341

A11, A18

Wuppertal Institut

Stellungnahme des Wuppertal Institutes zur
Anhörung des Verkehrsausschusses des Landtages Nordrhein-Westfalen

zum Antrag
"Neustart in der Verkehrspolitik
– gemeinsam die Zukunft der Mobilität gestalten"
21.02.2018, 10:00 Uhr

Verkehrspolitik in NRW – Navigation im Zukunftsraum

Nordrhein-Westfalen steht als zugleich bevölkerungs- und verkehrsreichstes Bundesland sowie als großes Flächenland mit urbanen Ballungsregionen und ländlichen Räumen idealtypisch für die Herausforderungen einer Verkehrswende im nationalen und internationalen Maßstab.

Die technologische und ökonomische Umbruchssituation im Verkehrssektor eröffnet erhebliche Gestaltungs- und Positionierungschancen für Nordrhein Westfalen. Daher ist die grundsätzliche und strategische Auseinandersetzung mit der Zukunft des Verkehrs in NRW, wie sie im Antrag zum Ausdruck kommt, sehr zu begrüßen.

Die Ausgestaltung eines zukunftsfähigen Verkehrs in NRW bewegt sich in einer Reihe von Spannungsfeldern. Viele der in der Anhörung adressierten Fragen bewegen sich in diesem Rahmen. Die vorliegende Stellungnahme zeichnet sechs zentrale Spannungsfelder nach. Sie übernimmt damit eine Art Kompassfunktion und trägt hierdurch (Richtungssicherheit) zur Beantwortung der sich stellenden Fragen bei.

1. Mobilitätspolitik im Heute für das Morgen

Mobilität und Verkehr befinden sich in einem massiven Umbruch: Technologisch, ökonomisch, institutionell und kulturell (vgl. zur Übersicht Abb. 1). Der Verkehr des Jahres 2030 wird vermutlich schon deutlich anders aussehen (müssen) als der heutige. Dies gilt erst recht für das Verkehrssystem der Jahre 2040 oder 2050. Hierfür sind strukturelle Veränderungen notwendig, die entsprechend vorbereitet werden müssen und für die entsprechend heute schon die zentralen Weichenstellungen erfolgen müssen. Gleichzeitig ruft das bestehende Verkehrssystem angesichts vielfältiger akuter Herausforderungen (Staus, marode Verkehrsinfrastrukturen, Vernetzungsdefizite, Luftqualitätsprobleme in den Städten) nach kurzfristigen Problemlösungen.

Technologie Neue Technologien im Bereich Digitalisierung, Vernetzung, autonomes Fahren, Neue Kraftstoffe und Antriebe und Infrastrukturen	*Ökonomie* Globale Branchen-Umbrüche, Neue Geschäfts- und Finanzierungsmodelle (insb. für den ÖPNV, für Mobilitäts-Dienstleistungen)
Sich verändernde Mobilitätskulturen und urbane Kultur (insb. in der jungen urbanen Bevölkerung) *Kultur*	(International) wachsende institutionelle Dynamik (u.a. europäische Regeln für Standards bei Fahrzeug-Zulassung, Anforderung für die Luftqualität in den Innenstädten, ..) *Politisch/Institutionell*

Abb. 1: Übersicht über aktuelle technologische, ökonomische, institutionelle und kulturelle Umbruchssituation im Verkehrssektor

Zukunftsfähige Verkehrspolitik steht vor diesem Hintergrund vor der Herausforderung, die aktuellen Mobilitätsanforderungen und damit ggf. verbundene Sorgen der Bevölkerung ernst zu nehmen, dabei aber die langfristigen Weichenstellungen nicht aus den Augen zu verlieren. Aktionismus mit der Gefahr hierdurch in Pfadabhängigkeiten zu geraten hilft dabei ebenso wenig weiter wie passives Abwarten. Anders ausgedrückt: Engpässe bei den heutigen Verkehrslösungen können zentrale Wegbereiter für eine langfristig zukunftssichere Ausgestaltung des Verkehrssystems sein. Aufgrund der tiefen kulturellen und lebensweltlichen Verankerung von bestehenden Mobilitätsmustern stellt jegliche Veränderung im Verkehrssystem hohe Herausforderungen an die politische Gestaltung. Ziel muss daher sein, die bestehenden Zukunftsoptionen zu identifizieren und einer transparenten multi-kriteriellen Bewertung zu unterziehen. Hierdurch kann ein Kompass entstehen, der hilft die nächsten konkrete Planungsschritte zu gehen, die die Menschen heute auf den Weg ins Morgen mitnehmen. Dabei ist es von hoher Bedeutung, trotz hoher Komplexität, Dynamik und Unsicherheiten des Systems über Szenarien ein möglichst klares Bild möglicher Verkehrszukünfte zu zeichnen und diese aktiv in die gesellschaftliche Debatte einzubringen.

Empfehlung: Langfristszenarien erstellen und aktiv mit den relevanten Akteuren in NRW zu diskutieren. Es bedarf Zukunftsszenarien, die zukünftige Verkehrsmuster antizipieren, sektorübergreifende Aspekte mitdenken (Sektorenkopplung), und in einem Back-Casting auf heutige verkehrspolitische Entscheidungen übersetzen. Solche Szenarien könnten Grundlage für einen umfassenden NRW-Mobilitäts-Dialog werden. Das Bündnis für Mobilität bietet für einen solchen Dialog eine hervorragende Plattform

2. Infrastrukturen und Verhalten

Die Ertüchtigung und der Aufbau von (Verkehrs-)Infrastrukturen ist ein zentraler Hebel künftiger Verkehrspolitik. Dabei umfassen Infrastrukturen nicht nur Wege-Infrastrukturen sondern auch Versorgungsinfrastrukturen (für Strom und alternative Kraftstoffe) sowie die für die für eine Vernetzung notwendigen Digitalinfrastrukturen. Ein zukunftssicherer Infrastrukturaufbau muss die Mobilität der Zukunft antizipieren und vorbereiten. Er darf nicht ausschließlich eine Antwort auf heutige Mobilitätsmuster sein.

Hier liegt eine große Herausforderung, weil sich die Menschen in NRW zu allererst Lösungen für ihre unmittelbaren und alltäglichen Verkehrssorgen wünschen. Resiliente und damit

zukunftsfeste Infrastrukturlösungen sind solche, die auf unmittelbare Anforderungen Antworten geben, ohne die langfristigen Entwicklungspotenziale zu behindern.

Dies bedeutet zum Beispiel: Straßenbau muss in seiner Kapazitätsauslegung heute schon völlig neue Mobilitätsmuster antizipieren (insb. Sharing- und Optionen des autonomen Fahrens) und Erfahrungen der Vergangenheit sorgsam reflektieren, dass mehr Straßen nicht zwingend weniger Stau bedeuten, sondern ggf. umgekehrt mehr Verkehr. Neben Straßen für den Autoverkehr ist der konsequente Aufbau von Infrastrukturen für die anderen Bausteine des Mobilitätsmixes von zentraler Bedeutung: ÖPNV, Fahrrad-Schnellwege, Mobilitätsstationen. Verkehrsströme und –verhalten folgen den Infrastrukturen. Dies sollte beim Infrastrukturaufbau immer beachtet werden.

Ein besonderer Schwerpunkt sollte auf Engpässe im bestehenden Infrastruktursystem gelegt werden (Autobahn-Engpässe, S-Bahn-Knotenpunkt Köln,...) und hier immer das gesamte Spektrum von Alternativ und Entlastungsoptionen geprüft werden.

Empfehlung: Fokus auf zukunftsfeste Infrastrukturen. Die Erstellung eines NRW-Mobilitäts-Infrastrukturplanes/Modells könnte die entsprechenden Planungen unterstützen. Ein solches Modell würde alle relevanten Infrastrukturdimensionen künftiger Mobilität abdecken, ihren aktuellen Ausbaustand, die dahinter liegenden technologischen Optionen und Kosten erfassen. Ein solcher Plan/Modell sollte Grundlage für ein kontinuierliches Monitoring werden und Schlüssel-Partner aus Verkehrsverbünden, Industrie und Kommunen einbeziehen (auch zur Sicherstellung der notwendigen Datenqualität). Hierfür bietet das Bündnis für Mobilität und eine zentrale Koordination aus dem Verkehrsministerium eine hervorragende Grundlage.

3. Kooperation und Handlungsfähigkeit

Insbesondere der Ausbau von Infrastrukturen wird durch gut gestaltete Beteiligungsprozesse erleichtert. Dabei gilt es ein angemessenes Gleichgewicht von in partizipativen Prozessen gewonnen Rahmenplanungen und einer dann effizienten Umsetzung zu finden. Dies stellt Anforderungen an das Planungsrecht (u.a. mit Blick auf das Verbandsklagerecht) und an die Schaffung neuer Beteiligungsformate. Handlungsoptionen und Dilemmata müssten transparent thematisiert und in verbindliche Entscheidungen übersetzt werden. Hier kann an bewährte Verfahren wie z.B. den Klimaschutzplan-Prozess in NRW angeknüpft werden.

Empfehlung: Analog zum Klimaschutzplan-Prozess soll ein Mobilitätsplan NRW entstehen, der den Rahmen für eine dann (zügige) Umsetzung von Maßnahmen definiert. Die frühzeitige Partizipation aller relevanten Anspruchsgruppen an der Gesamt-Konzeption soll dazu beitragen, Widerstände in der späteren Umsetzung zu reduzieren.

4. Technologieoffenheit und Pfadabhängigkeit

Technologieoffenheit ist angesichts der Offenheit künftiger technologischer Entwicklung ein grundsätzlich sinnvolles Prinzip des politischen Handelns auch im Verkehrssektor. Damit sind jedoch hohe Herausforderungen verbunden. Gerade weil mit dem Aufbau alternativer Antriebsformen (insb. Elektromobilität, alternative synthetische strombasierte Kraftstoffe) als auch autonomen Fahrens der Ausbau von flächendeckenden Versorgungs- und Digitalinfrastrukturen notwendig ist, kann eine zu weit verstandene Technologieoffenheit die Verbreitung neuer Mobilitätsformen erheblich verzögern oder zu erheblichen Zusatzkosten führen (z.B. aufwändiger Aufbau paralleler Infrastrukturen, von denen am Ende nur bestimmte Pfade zur Anwendung kommen). Daher gilt es, ein möglichst klares Verständnis für zentrale Entscheidungspunkte für einzelne Technologiealternativen sowie Optionen zur Kopplung unterschiedlicher Technologieoptionen zu entwickeln und zur Grundlage politischer Entscheidungen zu machen.

Empfehlung: Grundlage für die politischen Entscheidungen im Bereich der Mobilität sollte eine umfassende Technologie-Landkarte sein, die Hinweise auf konkurrierende wie komplementäre Technologieoptionen und deren Potenziale enthält, auf Lock´in Gefahren sowie sich daraus ergebende Entscheidungszeitpunkte in transparenter nachvollziehbarer Weise hinweist. Eine solche Landkarte sollte in enger Kooperation mit Wissenschaft und Industrie entstehen.

5. Digitalisierung und selbstbestimmtes Verkehrsverhalten

Digitalisierung ist ein zentraler Motor für die Veränderungen im Verkehrsbereich. Wichtig ist, dass Digitalisierung Menschen zu einem selbstbestimmten und nachhaltigen Verkehr ermächtigt und nicht alleine durch die ökonomischen (Daten-)verwertungsinteressen von Mobilitätsanbietern getrieben ist. "Smarte Mobilität" erhöht die Zugänge zu neuen Formen der Mobilität für alle Bevölkerungsgruppen, hat eine klar Nutzenorientierung und schafft eine neue Vielfalt der Möglichkeiten der Fortbewegung, macht ländliche und urbane Räume attraktiv und reduziert dabei die Umweltbelastungen. Um diese zu ermöglichen, bedarf es politischer Rahmensetzungen, in der sich die Potenziale der Digitalisierung entfalten können. Hinzu kommen Instrumente, die für digitale Geschäftsmodelle einen Nachhaltigkeitscheck ermöglichen und so einen wichtigen Beitrag zu robusten Aufstellung leisten (z.B. durch die Vermeidung von Flaschenhälsen infolge des unreflektierten Einsatzes kritischer Rohstoffe)

Empfehlung: Erarbeitung eines Zukunftsszenarios "Smart Mobility". Gerade angesichts der Dynamik im Bereich digitaler Mobilität sollte unter Beteiligung unterschiedlicher Stakeholder und Bevölkerungsgruppen an wünschenswerten Szenarien einer digitalen Mobilität gearbeitet werden. Solche Szenarien könnte die politische Begleitung nachhaltiger digitaler Mobilität begleiten.

6. Gesamtrahmen und Labore

Gerade aufgrund der Unsicherheit über die künftige technologische Entwicklung, mögliche Geschäftsmodelle sowie die Akzeptanz bestimmter Mobilitätsformen in der Bevölkerung gilt es immer wieder den Blick auf aggregierte Szenarien (u.a. als Grundlage für die Infrastrukturentwicklung) mit konkreten Labor- und Experimentierräumen zu verknüpfen. Aus den Erfahrungen in Experimentierräumen können wichtige Hinweise für die Anpassung übergeordneter Szenarien gewonnen werden.

Dafür ist es notwendig, politisch die Möglichkeiten für Experimente weiter zu verbessern (Experimentierklauseln) und ein Konzept für Mobilitätslabore in NRW (mit Blick auf die unterschiedlichen Technologie- und Mobilitätsoptionen) zu entwickeln.

Empfehlung: Erarbeitung eines Mobilitäts-Labor-Konzeptes für NRW – mit Beantwortung folgender Fragen: Für welche Anwendungen und Technologien braucht es Labore? Wie müssen diese ausgestaltet werden? Wie können institutionelle und finanzielle Rahmen für solch Labore aussehen?