



## Verkehrspolitik in Deutschland Stiefkind der Nachhaltigkeit?

VON WERNER REH

Nach der Resolution der VN-Generalversammlung vom September 2015 soll bis 2030 der Zugang zu sicheren, bezahlbaren und nachhaltigen Verkehrssystemen für alle ermöglicht werden, „insbesondere durch den Ausbau des öffentlichen Verkehrs“ mit Blick auf die Bedürfnisse von Menschen in prekären Situationen, Frauen, Kindern, Menschen mit Behinderungen und älteren Menschen. Wäre das nicht auch ein Ziel für Deutschland? Insbesondere wenn man die Notwendigkeit des Klimaschutzes im Industrieland Deutschland hinzunimmt?

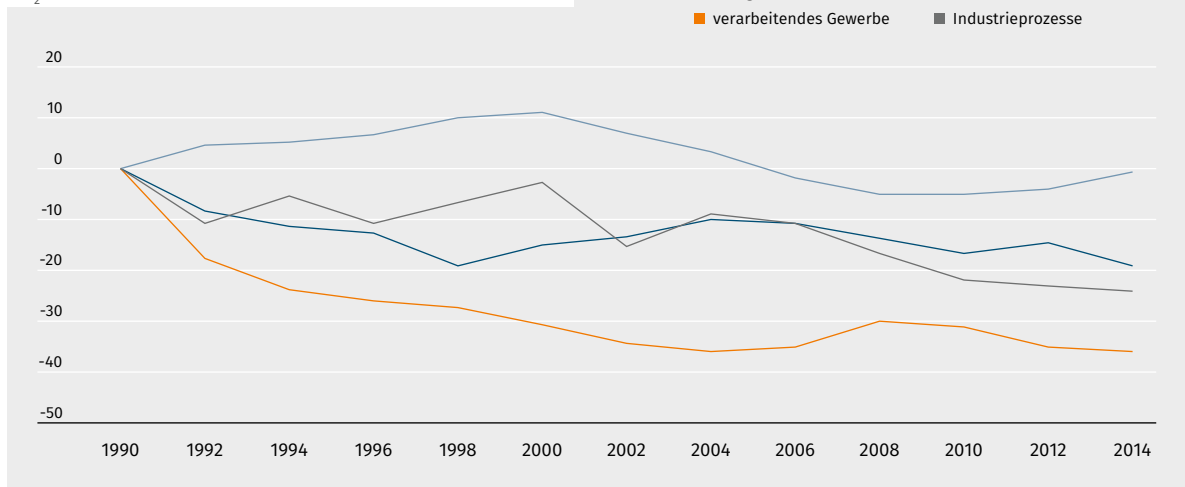
Eine verkehrspolitische 2030-Agenda gibt es auch bei uns: Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt hat den im März 2016 vorgestellten Entwurf des „Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2016“ kurzerhand umgetauft in „BVWP 2030“. Im öffentlichen Scheinwerferlicht steht aktuell das Verhältnis von Politik und Autoindustrie im Dieseldgate-Skandal. Geht es um Schutz der Gesundheit der Menschen in Städten oder den Schutz der Autohersteller vor Inno-

vationen? Wie modern ist Deutschland? Wie nachhaltig sind unsere Infrastrukturplanung, Klimaschutz-, Luftreinhalte- und Stadtentwicklungspolitik im Verkehr wirklich? Was tun wir für „Mobilität für alle“ durch den Ausbau von Bahn und öffentlichem Nahverkehr?

Die bisherige nationale Nachhaltigkeitsstrategie (NHS) der Bundesregierung versucht, die relevanten politischen Handlungsfelder über Ziele und Indikatoren zu steuern. Die Treibhausgasemissionen sollen bis 2020 um 40 Prozent sinken, der Anteil erneuerbarer Energien am Energieverbrauch soll bis 2050 auf 60 Prozent steigen und bis 2015 soll ein Viertel der Güterbeförderung auf der Schiene stattfinden. Die Neuversiegelung von Flächen soll von täglich 70 Hektar pro Tag bis 2020 sinken auf 30 Hektar täglich und die Flächenzerschneidung und erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten, Biotopverbundachsen und zur Wiedervernetzung benötigten Korridoren vermieden werden. Werden diese

**Abbildung 2.13**

CO<sub>2</sub>-Emissionen in Deutschland 1990-2014 nach Quellen



Quelle: [www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland](http://www.umweltbundesamt.de/daten/klimawandel/treibhausgas-emissionen-in-deutschland).

Ziele eingehalten? Spielen sie in der Verkehrspolitik überhaupt eine Rolle?

### Programmiertes Klimaschutzversagen im Verkehr

Jahrzehntlang blieb der Verkehr von Klimaschutzzielen verschont. Minus 40 Prozent Treibhausgase gegenüber 1990 will die Bundesregierung bis 2020 erreichen. Erstmals machte das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ ernst mit Vorgaben für einzelne Sektoren, als klar wurde, dass ohne zusätzliche Maßnahmen das 2020er Reduktionsziel verfehlt werden würde. Dem Verkehr wurde das Ziel der Minderung um sechs Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> gegenüber dem auf der Basis von 2012 ermittelten Emissionstrend aufgegeben. Die reale Entwicklung – auch die seit 2012 – zeigt aber einen ganz anderen Trend: Der Verkehr hat als einziger Sektor seit 1990 praktisch kein CO<sub>2</sub> eingespart. Zwischenzeitlich erreichte Emissionsminderungen wurden durch einen CO<sub>2</sub>-Anstieg seit 2012 wieder zunichte gemacht. In absoluten Zahlen stiegen die Emissionen um sechs Millionen Tonnen an.

Hauptsächlich verantwortlich für die Zielverfehlung ist der Straßengüterverkehr: Die CO<sub>2</sub>-Emissionen von schweren Nutzfahrzeugen stiegen seit 1990 um

30 Prozent, die der leichten Nutzfahrzeuge um 114 Prozent, die des internationalen Luftverkehrs von deutschen Flughäfen verdoppelten sich.

### Steigender CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Straßenverkehrs

Notwendig wäre zur Erreichung der Klimaschutzziele im Verkehr eine Verdoppelung des Anteils des Schienenverkehrs, wie das Verbändekonzept „Klimafreundlicher Verkehr in Deutschland“ aufzeigt. Und mit einer zielgerichteten Infrastrukturpolitik und Maßnahmen nachhaltiger Logistik wäre dieses Ziel auch erreichbar. Die vollständige Umsetzung des von der DB AG angemeldeten Netzkonzeption 2030 würde die CO<sub>2</sub>-Emissionen um über zwei Millionen Tonnen, die Verdoppelung der Schienengüterverkehrskapazität in den Korridoren des Seehafen-Hinterlandes sogar um sechs Millionen Tonnen vermindern.

Eine Strategie des Bundesverkehrsministeriums (BMVI) zur Verkehrsverlagerung sucht man allerdings vergebens. Politisch gewünscht sind aber massive Ausweitungen des Straßennetzes und der Bau von über 500 Ortsumfahrungen. Das Ziel der NHS, die Güterverkehrsleistung der Schiene auf einen Anteil von 25 Prozent zu steigern, spielt keine

Rolle. Derzeit liegt der Anteil bei 17,7 Prozent. Die Verkehrsprognose des Bundesverkehrswegeplans sieht eine leichte Steigerung des Anteils des Schienengüterverkehrs bis 2050 auf 18,4 Prozent voraus. Auch der Anteil des Straßengüterverkehrs soll weiter steigen auf 72,5 Prozent. Es handelt sich dabei um eine Trendprognose und nicht um ein Handlungsszenario. Auf Klimaschutzmaßnahmen wird – bisher jedenfalls – verzichtet. Das Eintreffen der Verkehrsprognose und die Umsetzung dieses BVWP-Entwurfs würden deshalb zu einer Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Emissionen auf 190 Millionen Tonnen in 2030, also um 20 Prozent führen.<sup>1</sup>

### **Auch im Luftverkehr sind höhere Treibhausgas-Emissionen gewollt**

Das BMVI erarbeitet federführend das nach dem Koalitionsvertrag geforderte Luftverkehrskonzept der Bundesregierung. Ein Gutachterkonsortium unter Führung von DIW Econ wurde mit der Erarbeitung eines Maßnahmenkonzepts beauftragt, das das Aufkommen der Flugpassagiere von deutschen Flughäfen steigert. In neoliberaler Manier wird die Abschaffung der Luftverkehrssteuer und die Senkung der Flugsicherungsgebühren vorgeschlagen, um dieses zusätzliche Wachstum des klimaschädlichsten Verkehrsträgers zu erreichen. Verlagerung auf die Schiene ist dagegen aus der Sicht des BMVI kein Ziel, weil es das Passagieraufkommen mindern würde, auch nicht der EU-rechtlich gebotene Subventionsabbau an den Regionalflughäfen. Weil Umweltschutz im offiziellen Luftverkehrskonzept keine Rolle spielt, haben Umwelt- und Entwicklungs-Organisationen ein eigenes, nachhaltiges Luftverkehrskonzept vorgelegt.<sup>2</sup>

Globale Regelungen sind dabei sinnvoller als regionale oder nationale Lösungen. Heute ist der Luftverkehr, bezieht man die Wirkungen der Emissionen in hohen Luftschichten (Non-CO<sub>2</sub>-Effekte) mit ein, für fünf Prozent der globalen Erwärmung verantwortlich. Ohne zusätzliche Maßnahmen

steigt seine Klimawirkung bis 2050 auf 22 Prozent an und zerstört damit jegliche Chance auf Erreichen der internationalen Klimaziele. Vom 1,5°C-Ziel des Pariser Vertrags ganz zu schweigen. Das Konzept des Carbon Neutral Growth, das die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs, die über das Niveau des Jahres 2020 hinausgehen, ausgleichen will, wird zur Zeit im Rahmen der Internationalen Zivilen Luftfahrtorganisation verhandelt. Es verhindert aber den Ausstoß keiner einzigen Tonne CO<sub>2</sub> und weiterer Schadstoffe durch den Luftverkehr, sondern verspricht nur, die Emissionen durch weiteres Wachstum nach 2020 auszugleichen. Ob diese Projekte allerdings tatsächlich CO<sub>2</sub> reduzieren, ob sie permanent (CO<sub>2</sub> bleibt 100 Jahre in der Atmosphäre), ob sie zusätzlich sind, oder ob sie doppelt und dreifach angerechnet werden, ist massiv noch offen.

Umweltverbände lehnen daher das Konzept des Carbon Neutral Growth ab und fordern die Einführung einer Klimaabgabe von zehn US-Dollar auf jede Tonne CO<sub>2</sub> – das entspricht drei Cent je Liter Kerosin – die bis 2030 auf 80 US-Dollar ansteigt und ab 2025 auch die Non-CO<sub>2</sub>-Effekte einbezieht. Non-CO<sub>2</sub>-Effekte entstehen durch die Eintragung anderer Flugzeugabgase als CO<sub>2</sub> direkt in hohe Luftschichten und tragen dadurch zusätzlich zur globalen Erwärmung bei – z.B. Stickoxide aber auch Wasserdampf, der zur Bildung von Kondensstreifen und Schleierwolken führt.

### **Verfehlen der Naturschutz- und Flächenverbrauchsziele**

Biodiversität, insbesondere das Natura 2000-Netzwerk, muss gemäß europäischer Vorgaben geschützt werden. Erstmals musste der Entwurf des BVWP 2030 einer Strategischen Umweltprüfung unterzogen werden. Der daraus entstandene Bericht dokumentiert die Eingriffe und die Zielverfehlung dieses bundesweiten Infrastrukturplans: Bei 374 Natura 2000-Gebieten ist eine erhebliche Beeinträchtigung nicht auszuschließen, bei 128 Gebieten ist sie wahrscheinlich. 1.240 Hektar an biologisch wertvollem, unzerschnittenem, Lebensraum werden in Anspruch genommen.<sup>3</sup> In keinem einzigen Fall werden Aus-

<sup>1</sup> Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016a), S. 24.

<sup>2</sup> BUND et al. (2015).

<sup>3</sup> BMVI (2016b), S. 145.

baualternativen statt des Straßenneubaus gewählt. Flächenverbrauch und -zerschneidung werden maximiert. Das vorgegebene Ziel, den Neuverbrauch von Flächen durch den BVWP auf maximal 1,9 Hektar pro Tag zu begrenzen wird mit 2,8 Hektar pro Tag massiv überschritten.

Man kann auch sagen: Im Straßenbau spielen die Umweltziele für das „Ob“ einer Straße sowie die Vermeidung und Verminderung von Eingriffen keine Rolle. Bestenfalls werden Grünbrücken mit eingeplant. Anders als im Straßenbau wurden bei Schienenvorhaben Ausbaualternativen einbezogen und z.B. für den Korridor Bremen/Hamburg-Hannover der Neubaulternative vorgezogen.

### Schutz der Autohersteller oder saubere Luft und Lebensqualität in Städten

Der International Council of Clean Transportation (ICCT), eine unabhängige Wissenschaftsorganisation mit dem Ziel der Reduzierung der Luftverschmutzung durch Kraftfahrzeuge, veranlasste die „On Road Messungen“, die eine 35-fache Überschreitung des strengen USA-Stickoxidgrenzwertes für Pkw feststellten. Die Unabhängigkeit der Wissenschaftlichen und Wissenschaftlerinnen und der kalifornischen Luftreinhaltebehörde CARB (California Air Resources Board) führten zum Betrugseingeständnis von Volkswagen im September 2015, Abschaltvorrichtungen (*Defeat Devices*), die die Wirksamkeit des Abgasreinigungssystems im Testzyklus auf dem Rollenprüfstand und beim normalen Fahrzeugbetrieb beeinflussen, einzusetzen. Solche Abschaltvorrichtungen sind sowohl in den USA als auch in Europa grundsätzlich unzulässig. Ausnahmen bestehen nur zum Schutz des Motors. Andere Messungen, die von der Deutschen Umwelthilfe (DUH) veranlasst wurden, zeigen Ähnliches.

Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt hat am 22. April 2016 die Ergebnisse von Messungen von 53 Diesel-Pkw auf dem Rollenprüfstand und im Straßenverkehr (*Real Driving Emissions*) überprüfen lassen. Obwohl nur vier die gesetzlichen Grenzwerte im Straßenverkehr einhielten, wurde behauptet, 27 seien gesetzeskonform. Dabei wurden Unklarheiten der EU-Norm ins Feld geführt. Der Bundesverkehrs-

minister hält offenbar für legal, was gemäß der Auslegung der amerikanischen Behörden, des Wissenschaftlichen Dienstes des Bundestages und dem Wortlaut der EU-Norm illegal ist. Aufklärung und unabhängige Kontrollen sind von den Institutionen in Deutschland anscheinend nicht zu erwarten. Die menschliche Gesundheit, 70.000 vorzeitige Todesfälle in Deutschland durch Luftverschmutzung in Städten zählen offenbar wenig gegen die Interessen der Autoindustrie. Die Einführung der Euro 6-PKW, die die Stickoxidemissionen der Diesel-PKW absenken soll, galt als die wichtigste Maßnahme zur Einhaltung der Stickstoffdioxidgrenzwerte in den Städten.

Von Bundesebene gingen in den letzten Jahren keine Impulse zur Verbesserung der Luft- und der Lebensqualität in Städten aus. Dabei erzielten einige Städte Erfolge bei der Bekämpfung der Feinstaubbelastung mit Hilfe von Umweltzonen, aber auch bei der Reduzierung der Autos in den Städten. In Berlin ging ihr Anteil an den alltäglich zurückgelegten Wegstrecken in den letzten zehn Jahren um sechs Prozent auf insgesamt 32 Prozent zurück, in München sogar um acht Prozent. Der Radverkehr hat sich im selben Zeitraum in Berlin mehr als verdoppelt, obwohl sehr wenig für den Ausbau der Radwege getan wurde. Weil auf Bundesebene die Weiterführung des Bundesprogramms zur Förderung der Investitionen des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bis September 2015 komplett in Frage gestellt wurde, gibt es zwar in Großstädten und Ballungsräumen starken Zulauf zum ÖPNV, aber keine Ausbauplanungen. Ganz anders in anderen europäischen Städten wo die Sitzplatzkapazitäten und Angebote massiv ausgeweitet und Neukunden gewonnen wurden.<sup>4</sup>

### Energiewende im Verkehr? Versagen bei der E-Mobilität

Das Ziel der Bundesregierung, den Energieverbrauch im Verkehr bis 2020 gegenüber 2005 zu senken, wird verfehlt, wurde aber auch nie ernsthaft verfolgt. Die Politik der Bundesregierung, Deutschland zu einem Leitmarkt der Elektromobilität zu machen und bis 2020 eine Million, bis 2030 sechs Millionen

<sup>4</sup> Vgl. das Ranking des BUND unter [www.sootfreecities.eu](http://www.sootfreecities.eu).

Elektroautos auf die Straße zu bringen, ist bereits Gegenstand vieler erheiternder Medienberichte. Da die Bundesregierung im Schulterchluss mit den Herstellern E-Autos als Fortsetzung der überkommenen Autopolitik mit elektrischem Antrieb sieht und diese mit 2.000 Euro Staatsprämie subventioniert, ist ein Erfolg weder zu erwarten noch zu wünschen. Es fehlt die erste Nachhaltigkeitsvoraussetzung, ein Energiekonzept für Erneuerbare Energien im Verkehr für zukunftsfähige Mobilität. Auch E-Autos dürfen keine Ressourcen verschwenden, müssen um Größenordnungen leichter und effizienter werden als die heutigen Modelle – selbst der neu konzipierte i3 von BMW bringt 1.600 kg auf die Waage. Das gilt auch für die Nutzung: Einsatz in Unternehmens-Flotten, für Carsharing und Carpooling. Zukünftige E-Autos werden kaum aussehen wie heutige „Renn-Reiselimousinen“, sondern vielleicht eher wie der das zweisitzige voll-elektrische Fahrzeug von Renault (Twizy), das fahrerlose Auto von Google oder das Konzept des Apple iCar. Auch chinesische Hersteller könnten den europäischen Markt aufmischen. Davon abgesehen ist E-Mobilität ein viel breiteres Konzept und sollte den öffentlichen Nahverkehr, die funktionierende E-Mobilität, Pedelecs, E-Scooter etc. mit einschließen.

### Bitte wenden

Der Verkehrssektor ist Stiefkind der Nachhaltigkeitspolitik in Deutschland. Fortschritte sind nicht erkennbar, im Gegenteil. „Mobilität für alle“ spielt keine Rolle, wie die Vernachlässigung des Nahverkehrs zeigt. Die Umwelt- und Entwicklungsverbände dürfen diese Politik nicht durchgehen lassen, die direkt gegen die Klimaschutzziele der Bundesregierung arbeitet.

Woraus sich trotzdem Hoffnung schöpfen lässt: Die vielen positiven Trends der letzten Jahre – in der städtischen Mobilität, bei der Jugend, die weniger autoaffin ist, die Zuwächse des Carsharings, des Fahrrads, der Zulauf zum ÖPNV in Großstädten und Vieles mehr. Sie waren auf der Bundesebene nicht gewollt, konnten aber nicht verhindert werden. Was wäre erst mit einer guten Bundesverkehrspolitik erreichbar gewesen?



Werner Reh ist Leiter Verkehrspolitik beim Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND).

### Literatur

BUND et al. (2015): NGO-Luftverkehrskonzept. Schritte zu einem zukunftsfähigen und umweltverträglichen Luftverkehr in Deutschland. Berlin [[www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/150804\\_bund\\_mobilitaet\\_ngo\\_luftverkehrskonzept.pdf](http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/150804_bund_mobilitaet_ngo_luftverkehrskonzept.pdf)].

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016a): Bundesverkehrswegeplan 2030. Entwurf. Berlin [[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-gesamtplan.pdf)].

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) (2016b): Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Berlin [[www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht-nicht-technische-zusammenfassung.pdf](http://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/BVWP/bvwp-2030-umweltbericht-nicht-technische-zusammenfassung.pdf)].