

KlimaVerantwortungJetzt ! Basel

ad-hoc Gruppierung von Klima-Besorgten & Klima-Aktivist*innen in Basel

An
Dr. Maria Lezzi
Direktorin
Bundesamt für Raumentwicklung ARE
3003 Bern

KlimaVerantwortungJetzt ! Basel

ad hoc- Gruppierung
von Klima-Besorgten
und Klima-Aktivist*innen in Basel
c/o BaselWandel
Müllheimerstrasse 77
4057 Basel
Koordination Axel Schubert
axel.schubert@klimaverantwortungjetzt.ch
klimaverantwortungjetzt.ch

Basel, den 11.04.2019

Klimaabkommen von Paris völkerrechtsverbindlich ratifiziert – Einfluss auf die Vernehmlassungs-/ Genehmigungspraxis des ARE bei kantonaler Richtplanung

Reisezeitgewinne oder (sekundär induzierter) Mehrverkehr beim Nationalstrassenbau: Richtigkeit der Modelle?

Sehr geehrte Frau Direktorin

Aus der Klimabewegung heraus möchten wir bezüglich zweier Themenkomplexe an der Schnittstelle von Raumplanung, Mobilität und Klimapolitik an das ARE gelangen. Da es sich um Fragen von einiger gesellschafts- resp. raumplanungspolitischer Reichweite handelt, erlauben wir uns, uns mit diesem ausführlicheren Schreiben direkt an Sie zu wenden.

„KlimaVerantwortungJetzt ! Basel“ entstand im Herbst 2018 anlässlich der Vernehmlassung des kantonalen Richtplans Basel-Stadt (zum Teil Mobilität) als ein loser Zusammenschluss von Menschen und Gruppierungen, die angesichts der unzureichenden Klimapolitik besorgt sind und die sich auf unterschiedliche Weise für eine gelingende Zukunft einsetzen.¹

Insbesondere sind wir besorgt, da bekannt ist, dass die heutigen Politikansätze – auf allen Ebenen: global, der EU/in Europa, national, kantonale und kommunale – nicht ausreichen, um nur schon die obere Zielmarke des Paris-Abkommens – „deutlich unter 2°“ – zu erreichen. Des Weiteren sind wir besorgt, da die vom IPCC diskutierten Absenkpfade (Netto-Null gegen 2050) auf Annahmen beruhen, die grosstechnisch noch nicht einsatzfähig und/oder hochgradig riskant sind (wie „overshoot“ oder grossmasstäbliche Negativemissionen) und da die Absenkpfade zudem keine Rückstellungen für Emissionen aus dem Auftauen von Permafrostböden oder der Zementproduktion umfassen. Mit solchen Reserven wäre selbst mit dem Ziel „2030 Netto-Null“ – wie immer dies genau auszubuchstabieren wäre – die Begrenzung auf 1.5°C wohl kaum noch zu erreichen (vgl. Beilage). Und all dies abgesehen von der historischen Verantwortung der Schweiz. Allerspätestens mit dem Wissen um die äusserst knappen, globalen Budgets – die spätestens ab 2008 auch öffentlich diskutiert und vom IPCC 2013 im ersten Teil des 5. Sachstandsberichts explizit quantifiziert wurden – hätte in der Schweiz der Konsum drastisch reduziert werden müssen. Dies geschah aber nicht. Daher müsste die Schweiz nun schon vor 2030 ihre Emissionen auf null reduziert haben, wollen wir nicht in Anspruch nehmen, auf Kosten der Budgets von Ländern und Menschen zu emittieren, die bislang kaum zum Klimawandel beigetragen haben.

Vor dieser – gesellschaftlich weder begriffenen, geschweige denn akzeptierten – enorm hohen Dringlichkeit sowie der nichtsdestotrotz geplanten Strassenausbaumassnahmen in der Region Basel hoffen wir, mit unseren Fragen und Anliegen bei Ihnen und in Ihrer Behörde auf offene Ohren zu stossen.

¹ Unsere Stellungnahme zum Richtplan ist auf www.KlimaVerantwortungJetzt.ch veröffentlicht. Mit ihr kritisieren wir, dass dem Aspekt der Klima-Mitigation nicht angemessen Rechnung getragen wird.

Zum Klimaabkommen von Paris und der Vernehmlassungs-/ Genehmigungspraxis des ARE bei der kantonalen Richtplanung

Das ARE spielt im Rahmen der Koordination der räumlichen Planung der Schweiz eine – wenn nicht die – zentrale Rolle. So lässt es sich z.B. auch zu den kantonalen Richtplänen vernehmlassen und bewilligt diese. Dadurch werden sie, wo sie Bundesaufgaben betreffen, auch für den Bund behördenverbindlich.

Die Schweiz hat 2015 das Klimaabkommen von Paris unterzeichnet und 2017 ratifiziert. Damit entfaltet es völkerrechtsverbindliche Wirkung für die Schweiz – auch wenn es noch nicht in nationale Gesetze gegossen ist.

Durch die RPG-I-Anpassung, die noch „vor“ Paris beschlossen wurde, waren/sind viele kantonale Richtpläne anzupassen. Nun interessiert uns, wie das ARE bei Vernehmlassungen und Bewilligungen von kantonalen Richtplänen – auch dem basel-städtischen – konkret vorgeht, um der Dringlichkeit und Völkerrechtsverbindlichkeit der klimapolitischen Zielsetzungen aus dem Paris-Abkommen Rechnung zu tragen, die Temperaturerhöhung auf *deutlich unter 2°C und möglichst auf 1,5°C* zu begrenzen. Denn auch wenn eine spezifische Gesetzesgrundlage zur Umsetzung von „Paris“ in und für die Schweiz noch fehlt, und selbst wenn die CO₂-Gesetzgebung in einer progressiven Form zu Stande käme, dann bleiben bezüglich der raumfunktionalen Struktur und der Raumplanung der Schweiz in Bezug auf Energie- und CO₂-relevante Themen viele Fragen offen, wenn wir tatsächlich eine CO₂-emissionsfreie Gesellschaft verwirklichen wollen. Exemplarisch für den Bereich der Mobilität: Hier zeichnet sich in der Schweiz die erforderliche Trendumkehr bekanntermassen nicht nur *nicht* ab, vielmehr werden wichtige raumplanungsrelevante Fragen gerade dann aufgeworfen, wenn beabsichtigt würde, allen Kraftstoffverbrauch innert weniger Jahre durch E-Mobilität zu ersetzen. Zu CO₂ und den Funktionen des Raums & im Raum ist wäre nicht zuletzt zu denken an die Flächenintensität für die Produktion von regenerativer Energie, an die Sinnhaftigkeit von verkehrsintensiven Einrichtungen oder von Investitionen in langlebige, aber auf fossilen Ressourcen und enormen Verkehrsleistungen basierenden Infrastrukturen etc.

Letztlich stellt das Ziel des Paris-Abkommens (mit seinem Art. 2 Abs.1) einen ganz wesentlichen Ansatz zur Konkretisierung der meist recht schwammig und offen gehaltenen Nachhaltigkeitsartikel in Bundesverfassung, kantonalen Verfassungen und kommunalen Gemeindeordnungen im Sinne eines hohen, zentralen öffentlichen Interesses, mit dem Menschenrechte direkt unterstrichen werden, dar.²

Wir sind Ihnen daher um eine Auskunft zu den folgenden Fragen dankbar:

1) Wie stellt das ARE in seiner Vernehmlassungs- und Bewilligungspraxis von kantonalen Richtplänen sicher, dass die Verpflichtung, die die Schweiz gemäss Paris-Abkommen insgesamt eingegangen ist – und die in unbestrittener Weise heute zu einem der zentralsten und besonders dringlichen öffentlichen Interessen gehört –, in der räumlichen Planung auch eingelöst wird? Speziell wegen der gebotenen Planbeständigkeit von ca. 15 Jahren in der Raumplanung und dem Umstand, dass der Planungszeitraum damit bis 2034 reicht und in einen Zeitraum fällt, in dem die Schweiz für die Erreichung des 1.5°-Ziels bereits komplett CO₂-emissionsfrei sein muss, interessiert uns: bringt das ARE auch Planungs- und Bewilligungsvorbehalte an – solange und *gerade weil* eine raumplanungsrechtliche Operationalisierung von „Paris“ noch nicht abschliessend erfolgt ist?

2) Wie weit ist die raumplanungsrechtliche Operationalisierung des Paris-Abkommens fortgeschritten?

3) Zudem interessiert uns bezüglich der Zielsetzungen: Wie gehen ARE und Bundesverwaltung mit der Zielspanne von *deutlich unter 2°, möglichst 1.5°* aus dem Paris-Abkommen um? Fliessen hier das Wissen um die Gefahr eines „global tipping point“, der bei einer Temperaturerhöhung von um 2°C vermutet wird, bereits ein?³ Denn noch immer scheint in grossen Kreisen – auch beim Fachpublikum in der Raumordnung – ein Verständnis vorzuherrschen, selbst mit einer 2°-Marke noch das Paris-Abkommen zu adressieren. Dem ist aber nicht so. Paris ist wesentlich substanzieller, was gerade für seine Operationalisierung äusserst massgeblich ist. Bitte lassen Sie uns wissen, falls wir uns zur Beantwortung dieser Frage auch an ein anderes Amt oder an das UVEK direkt wenden sollten.

² Vgl. zur Rechtsauslegung des Paris-Abkommens (PA) z.B.: Ekardt et al., 2018, Paris Agreement, Precautionary Principle and Human Rights: Zero Emissions in Two Decades?; Insbesondere, inwiefern das 1.5°-Ziel des Art. 2 PA als wesentlich substanzielleres gegenüber dem 2°-Ziel zu berücksichtigen ist, weshalb Art. 4 Satz 1 PA (Ausgleich in der zweiten Jahrhunderthälfte) dem Art. 2 nachrangig ist, weshalb Effekte von Negativemissionen und „Overshoot“ (zeitweiliges Übersteigen der Temperaturziele) etc. dem PA entgegenstehen, auch wenn solche Effekte in den gesellschaftspolitischen Diskussionen der IPCC-Szenarien (inkl. des 1,5°-Sonderberichts vom Oktober 2018) meist stillschweigend vorausgesetzt werden; online: <https://www.mdpi.com/2071-1050/10/8/2812>

³ Steffen et al., 2018, PNAS No. 33; online: <https://www.pnas.org/content/115/33/8252>

Zur Modellierung der Wirkungen des (National-) Strassen(aus)baus: behauptete Reisezeitgewinne oder sekundär induzierter Mehrverkehr?

Um Strassenbauvorhaben in der politischen Diskussion beurteilen zu können, werden die Wirkungen solcher Vorhaben modelliert. Hierbei greift das ASTRA auch auf Modellannahmen des ARE zurück.⁴

Nun ist in der Schweiz der Bereich des motorisierten Verkehrs ein grosses Sorgenkind bezüglich der CO₂-Minderung: Nicht nur verursacht er knapp 40% der gesamten CO₂-Emissionen in der Schweiz, wobei 75% alleine vom Personenverkehr stammen,⁵ vielmehr steigen die Fahrleistungen im Personenverkehr auf der Strasse bis heute weit stärker, als die Bevölkerung wächst.⁶ Dennoch zielt die Politik des Bundes auf die Erhöhung der Strassenkapazitäten. Einen besonderen Stellenwert für den gesellschaftspolitischen Diskurs haben dabei die Modellierungen, mit denen volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen von Strassen(aus)bauprojekten – u.a. auch der veränderte Ausstoss von CO₂ – simuliert werden.

Zur Modellierung wird das *Nationale Personenverkehrsmodell (NPVM)* verwendet, das auf der Software «Visum» der PTV Group aus Karlsruhe basiert. Diese Software kommt auch in Deutschland für die Modellierung des Bundesverkehrswegeplans zum Einsatz, von dem bekannt ist, dass er den sekundär induzierten Verkehr – also jenen, der sich mittel-/ längerfristig aufgrund einer angepassten Wahl von z.B. Wohn- oder Arbeitsorten neu einstellt – deutlich unterschätzt. So kommt es durch die Annahme, die Reisenden würden durch Strassenbau Reisezeit tatsächlich *einsparen* (Reisezeitgewinne), zu massiven Fehlbeurteilungen des Kosten-Nutzen-Verhältnisses von Strassenbauvorhaben: Der Nutzen wird extrem überbewertet, die volkswirtschaftlichen Kosten durch Mehrverkehr hingegen zu niedrig (erst dadurch wird ein Kosten-Nutzen-Verhältnis im Förderbereich von deutschen Bundesmitteln erreicht).⁷

Auch in der Schweiz beruft man sich mit dem aktuell geplanten Nationalstrassenausbau auf eine positive Kosten-Nutzen-Analyse (KNA). Die Modellierungen ergeben eine „Klar positive Beurteilung des Ausbaus schritt 2019 [...] Hauptverantwortlich dafür sind die Einsparungen bei den Reisezeiten [...]“. „Ökologische Aspekte – wie z.B. negative Auswirkungen im Bereich von CO₂-Mehremissionen sind praktisch inexistent.“

Der Kommentar zur SN 641 820 (Kosten-Nutzen-Analysen im Strassenverkehr) weist mehrfach auf die bedeutende Stellung von Reisezeiteinsparungen resp. Reisezeitgewinnen hin, die andere Effekte um ein Vielfaches überträfen.⁹

Nun ist jedoch evident, dass die Reisezeit im Autoverkehr nicht abnimmt, wie das bei Reisezeiteinsparungen zu erwarten wäre. Gemäss Mikrozensus ist die Tagesunterwegszeit im Auto über die Jahre recht stabil (1994: 32,0min, 2015: 33,9min).¹⁰ Zugleich steigt der Verkehr speziell auf den Nationalstrassen.¹¹ Diese empirischen Beobachtungen entsprechen der in Verkehrsbewegungen schon seit langem vorgetragenen Kritik: „Wer Strassen sät, wird Verkehr ernten“ – während die in der Politikberatung verwendeten Simulationen behaupten: „Bauen wir Strassen, haben die Autofahrenden mehr Zeit“.

Wenn aber Simulationen von Strassen(aus)baumassnahmen *nur entgegen der Empirie des Mikrozensus prognostizieren, dass Reisezeit eingespart und gewonnen wird, dann ist das dahinterstehende Modell offensichtlich nicht gut genug, um die künftige Wirklichkeit auch wirklichkeitsgetreu abzubilden.*

Dies mag am Anspruch der Modellanwender*innen liegen, ob eine sofortige oder die für das gesellschaftliche Mobilitätsverhalten realitätsnähere, mittelfristige Wirkung von Strassen(aus)bau simuliert

⁴ gemäss Auskunft ASTRA, wie insbesondere: Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2014), Nationales Personenverkehrsmodell des UVEK, Aktualisierung auf den Basiszustand 2010 und: Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2017) (Hg), Analyse der SP-Befragung 2015 zur Verkehrsmodus- und Routenwahl.

⁵ Bundesamt für Statistik (BFS) (2018): Mobilität und Verkehr, Statistischer Bericht 2018, S.46 (jeweils ohne internationalen Luftverkehr). Direktlink aufs pdf: <https://www.bfs.admin.ch/bfsstatic/dam/assets/6666756/master>

⁶ Bundesamt für Statistik (BFS) (2018): Mobilität und Verkehr, Statistischer Bericht 2018; Grafik G 6.1 (Fahrleistungen im Personenverkehr auf der Strasse, S.21).

⁷ Vgl. u.a. Pfeleiderer, R. und Braun, L. (1995): Kritik an der Bundesverkehrswegeplanung. Internationales Verkehrswesen 47/10, S. 609–614. Oder die Stellungnahme der Gruppe unabhängiger Verkehrswissenschaftler zum BVWP 2030 vom 10.6.2016:

http://verkehrswissenschaftler.de/pdfs/Pfeleiderer_Dietrich%20-%20BVWPStellungn_ueberarb_2016-06-10.pdf. Die Fehlbeurteilungen sind darin begründet, dass die Geschwindigkeitselastizität der Verkehrsleistungsnachfrage als um eine Grössenordnung zu gering angenommen wird, durch die Annahme, dass nur 7,7 % des Verkehrsaufkommens mit freier Zielwahl erfolgen, statt ca. 100%.

⁸ Botschaft zum Zahlungsrahmen Nationalstrassen 2020–2023, zum Ausbaus schritt 2019 für die Nationalstrassen und zum Verpflichtungskredit (18.066), S. 7026; <https://www.admin.ch/opc/de/federal-gazette/2018/6949.pdf>

⁹ UVEK (2005) (Hg): Kosten-Nutzen-Analysen im Strassenverkehr. Kommentar zur VSS-Grundnorm SN 641 820, S. 56ff, 77. <http://archiv.ivt.ethz.ch/vpl/publications/ek102/2000342.pdf>

¹⁰ MZVM 2010 (T 8.2.1: Verkehrsmittelwahl 1994–2010) & MZVM 2015 (T3.3.1.1: Verkehrsmittelwahl 2015); <https://www.aren.admin.ch/aren/de/home/verkehr-und-infrastruktur/grundlagen-und-daten/mzmv.html>

¹¹ Steigender Verkehr auf den Nationalstrassen, Faktenblatt 14.9.2018, ASTRA; <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/53628.pdf>

werden soll – d.h. ob die Wirkungen des sekundär induzierten Verkehrs berücksichtigt werden sollen (hoher Anteil mit freier Zielwahl), oder nicht (niedriger Anteil).

Ob auch die im Nationalen Personenverkehrsmodell beschriebene Kalibration zu wirklichkeitsfremden Ergebnissen führt, kann ohne genaueren Einblick in die Modellierungen hier nur vermutet werden. In dem Modell werden die *Reiseweiten* jedenfalls an den *Distanzverteilungen* des Mikrozensus kalibriert¹² – und nicht an den verkehrsmittelspezifischen *Tagesunterwegszeiten*.¹³

Wir sind Ihnen daher um eine Auskunft zu den folgenden Fragen dankbar:

1) Wenn trotz Strassen(aus)bau – der schon seit Jahrzehnten mit Reisezeitgewinnen begründet wird – die Reisezeit im Schnitt nicht sinkt, sondern offensichtlich in (MIV-)Verkehrsleistung reinvestiert wird (Rebound), dann ist eine positive Monetarisierung¹⁴ dieses nur vermeintlichen Effekts hochfragwürdig. Geht das ARE dennoch davon aus, dass sich Reisezeitgewinne beim Ausbau des Nationalstrassennetzes tatsächlich und auch mittelfristig einstellen? Falls ja, weshalb und aufgrund welcher langfristigen empirischen Grundlage? Falls nein: Ist bereits beabsichtigt, die Modellgrundlagen einer entsprechenden Prüfung und allfälligen Revision zu unterziehen?

2) Warum wird von *Reisezeitgewinnen* gesprochen und nicht z.B. von *Erreichbarkeitsgewinnen* – für die viel sinnfälliger wäre, dass es mit Strassen(aus)bau um eine Erhöhung der Erreichbarkeit, d.h. letztlich aber auch um eine Vergrösserung der Verkehrsleistung geht? Liegen dem ARE resp. im UVEK dabei Studien vor, mit denen begründet behauptet werden könnte, dass die Kosten-Nutzen-Effekte bei Erreichbarkeitsgewinnen gleich gross sind, wie bei vermeintlichen Reisezeitgewinnen? Oder müsste eine KNA in Bezug auf Erreichbarkeitsgewinne alleine deshalb zu anderen Ergebnissen kommen, da z.B. die Kosten der CO₂-Emissionen einer erhöhten Verkehrsleistung eben anders, nämlich negativ, zu bewerten sind?

3) Welche Ansätze verfolgt das ARE innerhalb des UVEK, um im Bereich der Nationalstrassen der völkerrechtsverbindlichen Verpflichtung des Paris-Abkommens nachzukommen? Werden hier angesichts der Klimakrise z.B. auch unorthodoxe Massnahmen diskutiert, wie anstelle neuen Strassenbaus vorhandene „Probleme“ z.B. mit organisatorischen Lösungen clever („smart“) gelöst werden könnten? Beispielsweise würden streckenabschnittsweise Temporeduktionen auf 40 od. 50km/h Strassenneubauten wie die Osttangente in Basel obsolet machen, da solch eine Massnahme zugleich Fragen von Verkehrsfluss, Lärm und CO₂-Minderung adressiert und noch dazu völlig kostenfrei und sofort zu haben ist.

Zum Klimanotstand legen wir Ihnen einen Infolyer bei, der jüngst in der Klimabewegung in Basel erstellt wurde.¹⁵

Für Ihre geschätzte Rückmeldung und Ihre Antworten danken wir bereits ganz herzlich! Bei Rückfragen zu einzelnen Punkten stehen wir gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Onlineversion (pdf) mit Internetverknüpfungen ohne Unterschrift

KlimaVerantwortungJetzt ! Basel

Axel Schubert, Koordination klimaverantwortungjetzt.ch

PS: Diese Anfrage machen wir mit den Links zu den zitierten Quellen auf unserer Webpage zugänglich.

Beilage: Infoblatt zum Klimanotstand (Klimabewegung Basel, April 2019)

¹² ARE (2014), Nationales Personenverkehrsmodell des UVEK, Aktualisierung auf den Basiszustand 2010, S.11. Dort wird dargelegt, dass diese arbeitsintensive Kalibration nicht nur ein zentrales Kriterium für die Qualität des Modells sei, sondern auch für seine Fähigkeit, realitätsnahe Reiseweitenverteilungen anzugeben.

https://www.aren.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/npvm_aktualisierungaufdenbasiszustand2010.pdf.download.pdf/npvm_aktualisierungaufdenbasiszustand2010.pdf

¹³ Damit wird bezüglich der Nachfragekalibration die zurückgelegte Reiseweite resp. Wegelänge als Referenz und Massstab herangezogen, und nicht die im Verkehr (resp. in spezifischen Verkehrsmitteln) zugebrachte Zeit. Dabei ist die Konstanz des Reisezeitbudgets gegenüber der Distanzdimension eine wesentlich robustere Kenngrösse im Mobilitätsverhalten der Menschen; vgl. z.B. <https://www.zukunft-mobilitaet.net/5299/analyse/konstantes-reisezeitbudget-marchetti-konstante-verkehrsgenese-yacov-zahavi/>

¹⁴ So sei „die Schweizer Bevölkerung bereit, 12 bis 13 Franken zu zahlen, um eine Stunde Reisezeit einzusparen“, ARE (2017) (Hg), Analyse der SP-Befragung 2015 zur Verkehrsmodus- und Routenwahl, S.V, VII.

https://www.aren.admin.ch/dam/are/de/dokumente/verkehr/dokumente/bericht/analyse_stated_preference_befragung_2015.pdf.download.pdf/Analyse_Stated_Preference_Befragung_2015.pdf

¹⁵ u.a. zum knappen, verbleibenden globalen Budget und mit etlichen Quellenangaben in der Digitalversion, zum Download auf www.klimabewegung-basel.ch (bei Dokumenten).