

Kurzfassung

Maßnahmen zugunsten eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs

Overview

Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport

German Translation

Die Kurzfassungen enthalten auszugsweise Übersetzungen von OECD-Publikationen. Sie sind unentgeltlich beim Online-Bookshop der OECD erhältlich

www.oecd.org/bookshop

Diese Kurzfassung ist keine amtliche OECD-Übersetzung.



ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT

ORGANISATION FÜR WIRTSCHAFTLICHE ZUSAMMENARBEIT UND ENTWICKLUNG

Kurzzusammenfassung

Dieses Dokument ist der Bericht über die Phase 3 des OECD-Projekts "Nachhaltig umweltverträglicher Verkehr" (Environmentally Sustainable Transport, EST). Die Phase 3 befasste sich mit der Umsetzungsplanung und den Maßnahmen zur Erzielung eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs sowie ersten Bewertungen der ökonomischen und sozialen Auswirkungen auf dem Weg und nach Erreichung einer EST-Politik. Die Phasen 1 und 2 des EST-Projekts dienten vorrangig zur Festlegung von Kriterien (Phase 1) und zur Erstellung von Konzepten und Szenarien in Übereinstimmung mit den EST-Kriterien (Phase 2).

Experten aus neun OECD-Mitgliedsländern arbeiteten in sechs Projektteams und deckten die folgenden Räume ab: ganz Deutschland, die Niederlande und Schweden, den Quebec-Windsor-Korridor in Kanada und den Großraum Oslo in Norwegen sowie die Alpenregion mit Teilen Österreichs, Frankreichs, Italiens und der Schweiz. Ähnliche Untersuchungen wurden von Österreich, Frankreich und Japan sowie im Rahmen der zentraleuropäischen Initiative gemeinsam vom UNEP, der OECD und Österreich für die osteuropäischen Transformationsländer angestellt.

Als Grundlage wurde die **backcasting**-Methode herangezogen, d.h. die Festlegung von Langzeitzielen oder anderen Zielvorgaben, um davon ausgehend zu ermitteln, mit welchen Instrumenten sie am besten erreicht werden können. Die Erarbeitung und Beschreibung von EST-Szenarien war in Phase 2 des EST-Projekts erfolgt. Der Backcasting-Ansatz in Phase 3 beruhte auf diesen Szenarien und insbesondere auf den so genannten EST3-Szenarien, die sowohl technische Weiterentwicklungen als auch Veränderungen der Verkehrsströme zugrunde legten. Nach Ansicht der Teams waren der zeitliche Abstand der EST3-Szenarien und die Unterschiede zur gegenwärtigen Verkehrssituation groß genug, um gezwungen zu sein, bei der Festlegung einer geeigneten Politik eher nach bestem Wissen und Ermessen vorzugehen, als komplexe Modellierungstechniken anzuwenden.

Als Hauptmethode stützten sich die Projektteams auf **strukturiertes Brainstorming**, einen iterativen Prozess zur Identifizierung und Bewertung möglicher Maßnahmen und Maßnahmenpakete durch Expertengruppen mit Rückgriff auf eine einheitliche Backcasting-Methode. Es wurde eine Vielzahl von Maßnahmen in Betracht gezogen, darunter Regelungen (z. B. über den Ausstoß von CO₂ und örtlichen Schadstoffen), Steuermaßnahmen (z. B. Kraftstoffabgaben, Straßennutzungsgebühren sowie andere hemmende und auch fördernde Instrumente) und kombinierte Regelungs- und Steuermaßnahmen wie handelbare CO₂-Kfz-Emissionsrechte; Politiken für Infrastrukturinvestitionen und Raumplanung und - als überaus wichtiges Instrument - Maßnahmen zur Erhöhung des öffentlichen Bewusstseins über die Problemstellung, den Handlungsbedarf und die möglichen Lösungen.

Die Teams sind mehrheitlich zum Schluss gelangt, dass **bei Einhaltung der CO₂-Ziele die übrigen Emissionsziele voraussichtlich ebenfalls erreicht werden können**. Daher wurde der Schwerpunkt bei der Auswahl der Instrumente stark auf die CO₂-Reduction gesetzt. **Da Lärm- und**

Bodennutzungsziele nicht unbedingt mit dem CO₂-Ziel einhergehen – die Lärmbelästigung könnte sich sogar verschlimmern – sind diese Belange getrennt anzuvisieren.

Einzelmaßnahmen könnten im Alleingang sogar **das Gegenteil bewirken**. Eine höhere Kraftstoffeffizienz könnte infolge geringerer Transportkosten eine Zunahme des Verkehrs und sogar eine Zunahme des Kraftstoffverbrauchs aufgrund einer verstärkten Kfz-Nutzung bewirken. Dafür sind gegebenenfalls flankierende Maßnahmen – in diesem Fall höhere Kraftstoffabgaben – vorzusehen.

In jedem Maßnahmenpaket waren alle Arten von Instrumenten – Vorschriften, ökonomische Instrumente (Steuern) und Informationsarbeit – enthalten, wobei jedoch jedes Team unterschiedliche Schwerpunkte setzte.

Der wichtigste Aspekt der Maßnahmenpakete war ihr **zeitlicher Ablauf** (phasing). Die Strategie der meisten Teams bestand darin, die härtesten Maßnahmen zuletzt einzuführen. Bei der Umsetzung der Maßnahmen wurde zumeist in der ersten Zeit der Schwerpunkt auf Instrumente gelegt, die durch Aufklärung, aber auch durch den gezielten Einsatz nicht so rigoroser Maßnahmen das Terrain für die spätere Anwendung strenger Maßnahmen vorbereiteten.

Teil der vorgeschlagenen Maßnahmenpakete waren – allerdings mit vielen Ausnahmen – **Instrumente**, die sich wie folgt beschreiben lassen:

- eher auf den Personen- als auf den Güterverkehr ausgerichtet,
- eher Vorschriften als steuerliche Maßnahmen,
- eher Förderung von Verkehrsträgerverlagerungen und von nicht motorisierten Alternativen als eine Vielzahl anderer Ziele und
- eher unter der Verantwortung der nationalen und subnationalen Regierungen und Behörden stehend als unter der Verantwortung internationaler Agenturen bzw. lokaler und regionaler Regierungen oder Agenturen.

Allerdings wurde auch festgestellt, dass bei einigen Schlüsselinstrumenten eine internationale Koordinierung erforderlich ist. Mehr als zwei Drittel der vorgeschlagenen Instrumente sind bereits im Einsatz oder im Gespräch. Zur Erreichung der EST-Ziele müssten sie vielleicht verstärkt und ihr Zusammenspiel mit anderen Instrumenten verbessert werden.

Auch die **Hindernisse, die einer EST-Implementierung im Weg stehen, und Wissenslücken** die es zu schließen gilt, wurden von den EST-Projektteilnehmern erörtert. Wie festgestellt wurde, haben die derzeitigen Verkehrsgewohnheiten eine große Eigentriebkraft und sind psychologisch, gesellschaftlich und technologisch tief verankert. Eine fehlende einschlägige Information sei ebenfalls eine bedeutende Hürde, um zu einem nachhaltig umweltfreundlichen Verkehr zu gelangen. Fehlendes technisches Wissen könnte die erforderlichen Fahrzeug-, Kraftstoff- und Infrastrukturverbesserungen unterbinden und, vielleicht noch gravierender, fehlendes Wissen über das menschliche Verhalten und die gesellschaftliche Organisation könnte die politischen Entscheidungsträger daran hindern, die erforderlichen Veränderungen herbeizuführen.

Wie die Fallstudien ergeben, ist **dreierlei notwendig**: erstens die Erkundung von Wegen, wie die Relevanz eines möglichen künftigen Notstands für die aktuelle Situation klargemacht werden kann, zweitens das Vermitteln einer attraktiveren Sichtweise von der Nachhaltigkeit im Verkehr und drittens, als Ableitung aus Punkt eins und zwei, Erweckung eines stärkeren Interesses in der Allgemeinheit und im Transportsektor, sich auf einen nachhaltig umweltverträglichen Verkehr hinzuorientieren.

In der Projektphase 3 lag der Schwerpunkt auch auf **sozialen und ökonomischen Faktoren**, einerseits zur ersten Abschätzung der weiter reichenden EST-Auswirkungen und andererseits als Hilfe

bei der Suche nach geeigneten Instrumenten. Sofern möglich, war man bei der Auswahl der Instrumente bemüht, die Übereinstimmung mit allgemeinen gesellschaftlichen Zielen wie der Erhaltung der Beschäftigung und der Förderung von Gleichstellung zu gewährleisten.

Es wurden erste Evaluierungen der wirtschaftlichen und sozialen EST-Effekte vorgenommen. Als Vergleichsbasis wurde dabei das bei Fortführung der aktuellen Situation hochgerechnete BAU-Szenarium für 2030 (business as usual, BAU) und nicht der Iststand 1990 herangezogen. Diese Schätzungen sind aufgrund der verfügbaren Quellen und vor allem aufgrund des der Vorsicht entspringenden Zögerns der Experten, sich so weit in die Zukunft zu projizieren, als erste vorläufige Ansätze zu betrachten.

Die Evaluierung der **ökonomischen Effekte** der EST-Szenarien sowie der Umsetzung der Maßnahmenpakete erfolgte unter Zuhilfenahme verschiedener Methoden (z. B. Pfadanalysen in Bezug auf die Effekte, Systemdynamik, allgemeine Gleichgewichtsmodelle und qualitative Bewertungen). Als allgemeine Schlussfolgerung lässt sich aus diesen Arbeiten ableiten, dass bei einem Streben nach EST gegenüber BAU insgesamt nur eine geringe Wirkung auf die Volkswirtschaft hinsichtlich etwaiger Veränderungen signifikanter Indikatoren wie des Bruttoinlandsprodukts oder der Beschäftigung zu erwarten ist, wenn auch die Ergebnisse einige Unterschiede aufwiesen. Allerdings müssten sich die Wirtschaftssysteme an bedeutende strukturelle Veränderungen anpassen. Um kurzfristige negative Effekte abzumildern, wären gezielte Maßnahmen zur Förderung von EST-orientierten Entwicklungen und Aktivitäten nötig.

Darüber hinaus hat das OECD-Sekretariat die **externen (d. h. unbezahlten) Kosten** des Verkehrs für die Zeitabschnitte: 1990, BAU in 2015 und EST3 in 2015 geschätzt. Diesen Schätzungen zufolge würden die Kosten im Vergleich zum Stand 1990 bei BAU sehr viel höher (rund 30% mehr) und mit EST3 wesentlich niedriger (rund 40% weniger) ausfallen.

Hinsichtlich der **sozialen Effekte** wurde in jeder Studie bewertet, ob verschiedene Aussagen zu BAU und EST auf der Grundlage der wahrgenommenen gesellschaftlichen Trends zutreffen oder nicht. Dabei sind die Projektteams zum Schluss gelangt, dass die sozialen Bedingungen mit EST3 günstiger als bei BAU und vielleicht sogar besser als heute sein könnten. "Weiter wie bisher" (BAU) könnte für ältere Menschen und insbesondere für Kinder einen Verlust an eigenständiger Mobilität bedeuten. Diese beiden Kategorien wären am stärksten betroffen. Bei einer Hinentwicklung auf EST3 wäre das Leben, zumindest im Vergleich zu BAU, gesünder, sicherer, gesellschafts- und kinderfreundlicher. Hingegen könnten sich für einzelne Personen negative Effekte infolge reduzierter Möglichkeiten für motorisierte Mobilität ergeben.

Aus diesen Voruntersuchungen der ökonomischen und sozialen EST-Effekte im Vergleich zu BAU lässt sich eine positive Gesamtwirkung ableiten. Kurzfristig werden solch grundlegende Eingriffe in eine Gesellschaft wie die Veränderung des Verkehrssystems auch negative Auswirkungen auf einzelne Personen, Sektoren und Institutionen haben. Daher sind Vorkehrungen zu treffen, um solchen widrigen ökonomischen und sozialen Effekten Rechnung zu tragen. Die Gesamtwirkung einer Hinentwicklung auf einen nachhaltig umweltverträglichen Verkehr erscheint jedoch positiv zu sein: die Volkswirtschaften werden dadurch nicht beeinträchtigt, die Energieversorgungssicherheit steigt, die gesellschaftlichen Kosten sinken und es könnte ein erheblicher sozialer Nutzen daraus entstehen.

Als Ergebnis dieses Projekts wurden *EST-Leitsätze* entwickelt, die den Regierungen bei ihren Bemühungen zur Förderung eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs als Entscheidungshilfe dienen sollen. Sie enthalten eine Reihe von Anhaltspunkten, auf die sich die Mitgliedstaaten bei der

Erstellung ihrer EST-Politik und bei der Planung entsprechender Umsetzungsmaßnahmen stützen können.

Die Förderung eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs ist eine der wichtigsten politischen Herausforderungen, mit denen die OECD und andere Länder zu Beginn des 21. Jahrhunderts konfrontiert sind. Die internationale Zusammenarbeit im Rahmen der OECD unterstützt die Mitglieder dabei, innovative Methoden und politische Ansätze für einen nachhaltigen und zugleich umwelt-, sozial- und wirtschaftsverträglichen Verkehr zu entwickeln.

Inhaltsverzeichnis der englischen Originalfassung der Veröffentlichung *(ohne Anhänge und ohne Kasten-, Tabellen- und Abbildungsverzeichnis)*

Kurzzusammenfassung

1. Einführung

- 1.1. Hintergrund des EST-Projekts
- 1.2. Backcasting: Hauptmerkmal des EST-Projekts
- 1.3. Überblick über die Phasen 1 und 2
- 1.4. Phase 3 und der vorliegende Bericht

2. Maßnahmen zur Erzielung eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs

- 2.1. Bewertung und Auswahl von Instrumenten durch die Projektteams der Mitgliedstaaten
- 2.2. Von den Projektteams vorgeschlagene Maßnahmenpakete
- 2.3. Vergleiche der Maßnahmenpakete
- 2.4. Zeitlicher Ablauf der Umsetzung
- 2.5. Erörterung der Politiken der Projektteams der Mitgliedstaaten
- 2.6. Schlussfolgerungen aus den Arbeiten über mögliche Maßnahmen

3. Ökonomische und soziale EST-Effekte

- 3.1. Bewertung der wirtschaftlichen Auswirkungen
- 3.2. Schätzung der externen Kosten
- 3.3. Bewertung der sozialen Auswirkungen

4. Hürden auf dem Weg zum Ziel und Wissenslücken

- 4.1. Individuelle Hindernisse im Hinblick auf die Erzielung von EST
- 4.2. Gesellschaftliche Hindernisse im Hinblick auf die Erzielung von EST
- 4.3. Technologische Hindernisse im Hinblick auf die Erzielung von EST
- 4.4. Wissenslücken
- 4.5. Schlussfolgerungen zu den Hindernissen und Wissenslücken

5. Der weitere Weg

- 5.1. Politiken im Hinblick auf einen nachhaltig umweltverträglichen Verkehr
- 5.2. Überwindung der Hürden
- 5.3. Änderung der allgemeinen Verhaltensweisen
- 5.4. Infrastrukturinvestitionen und Entwicklung der Technologie
- 5.5. Erfordernis eines Gesamtansatzes
- 5.6. Leitsätze zur Förderung eines nachhaltig umweltverträglichen Verkehrs
- 5.7. Aussichten auf Fortschritte im Hinblick auf einen nachhaltig umweltverträglichen Verkehr

6. Schlussfolgerungen

**Die vorliegende Kurzfassung enthält die Übersetzung von Auszügen aus:
Policy Instruments for Achieving Environmentally Sustainable Transport
Pour des transports écologiquement viables : les mesures à prendre
© 2002, OECD.**

OECD-Publikationen und -Kurzfassungen (Overviews) sind verfügbar unter:

www.oecd.org/bookshop/

Geben Sie im Online-Buchladen im „Title Search“-Suchfeld „Overview“ oder den englischen Titel der Veröffentlichung ein (es besteht systematisch ein Link zwischen den Kurzfassungen und der englischen Originalfassung).

Die Kurzfassungen werden von der Abteilung Rechte und Übersetzungen,
Direktion Öffentlichkeitsarbeit und Kommunikation, ausgearbeitet.

E-Mail: rights@oecd.org / Fax: +33 1 45 24 13 91



© OECD, 2003

Die Wiedergabe dieser Kurzfassung ist unter Angabe der Urheberrechte der OECD
sowie des Titels der Originalausgabe gestattet.