

# **BUND fordert Streichung von Fernstraßenprojekten im Umfang von 30 Mrd. Euro**

## **Grundlegende Neuausrichtung des Fernstraßenbedarfsplans auf mehr Kosteneffizienz und Umweltschutz ist geboten**

Stand: 20. April 2010

Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer hat angekündigt, den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und -straßen) bis zum Sommer dieses Jahres zu überarbeiten. Obwohl es sich um den größten Investitionsetat der Bundesregierung handelt, will er nur den Verkehrsausschuss des Bundestages an diesen Entscheidungen beteiligen und die Länder nur darüber informieren. Eine Konsultation der Öffentlichkeit ist bisher nicht vorgesehen.

### **1. Der derzeit gültige Bedarfsplan 2001-2015: Planung und bisherige Umsetzung**

Die Bundesfernstraßen werden in der Bundesrepublik auf der Grundlage eines Bedarfsplans ausgebaut. Dieser ist praktisch identisch mit dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP 2003) und legt die Investitionen für Bau und Unterhalt des Fernstraßennetzes für 15 Jahre fest. Der letzte Bedarfsplan trat am 16.10.2004 in Kraft und enthält die Straßeninvestitionen für die Jahre 2001 bis 2015. Er stellt letztlich eine Straßenkarte dar, welche als Anlage zu dem 5. Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes (FstrAbÄndG vom 16.10.2004) veröffentlicht wird und die einzelnen Straßenbauprojekte gereiht nach Dringlichkeitsstufen („vordringlicher Bedarf“ und „weiterer Bedarf“) enthält.<sup>1</sup> Es handelt sich um einen Investitionsrahmenplan, der neben den Dringlichkeiten auch die Netzverknüpfungen und Kosten der als Bedarf anerkannten Projekte festlegt. Ob ein Projekt umgesetzt wird, hängt jedoch davon ab, ob die Planungen von den für die Durchführung zuständigen Ländern umgesetzt und dafür Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt werden.

Die offiziellen Gesetzesziele des Bedarfsplans sind u.a.:

- Gewährleistung dauerhafter umweltgerechter Mobilität
- Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen
- Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagasen (vor allem CO<sub>2</sub>)

Die Auswirkung der Umsetzung der Maßnahmen des aktuellen Bedarfsplans auf den CO<sub>2</sub>-Ausstoß wurden 2004 abgeschätzt: Der CO<sub>2</sub>-Ausstoß im Verkehrssektor wird demnach um 11% zunehmen.

Die Bauziele des Bedarfsplans sind

- der Neubau von 1.900 km Autobahnen (Bauvolumen 15 Mrd. Euro)
- die Erweiterung von 2.200 km Autobahnen auf 6 oder mehr Fahrstreifen (Bauvolumen 13 Mrd.)

---

<sup>1</sup> Formal handelt es sich beim jetzt gültigen Bedarfsplan um das „Fünfte Gesetz zur Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes“ (Bezug ist der Bedarfsplan des Jahres 1971). Alle fünf Jahre soll dieser Bedarfsplan überprüft werden, ob er der Verkehrsentwicklung oder den Zielen der Bundesregierung anzupassen ist. Diese Überprüfung wäre eigentlich bereits 2009 fällig gewesen.

- der Neu- und Ausbau von Bundesstraßen (Bauvolumen 19 Mrd. Euro) inkl. 717 Ortsumfahrungen (Bauvolumen 11 Mrd. Euro); laut Investitionsbericht 2009 sind derzeit bereits 850 Ortsumfahrungen im Bedarfsplan vorgesehen!

Der Bedarfsplan sieht insgesamt Investitionen im Umfang von 120 Mrd. Euro vor:

**Tabelle: Investitionskategorien Bedarfsplans 2001 – 2015 in Milliarden Euro**

	Vordringlicher Bedarf				Weiterer Bedarf
	Bereits festgelegter Bedarf		Neue Vorhaben	Summe	
	Erhaltung	Laufende/ fest disponierte Vorhaben			
<b>Bundesfernstraßen</b>	37,7	28,7	22,8	<b>51,5</b>	30,7
Davon: Alte Bundesländer	28,6	17,1	18,6	<b>35,7</b>	27,0
Neue Bundesländer	9,1	11,6	4,2	<b>15,8</b>	3,7

Laut Verkehrsinvestitionsbericht vom 14. Januar 2010 (BT-Drucks. 17/444) wurden im Rahmen des Bedarfsplans bis Ende 2008

- für 22,4 Mrd. Euro 44% der vordringlichen Bedarfsprojekte realisiert, darunter 1000 km Autobahnen (Bezug Prozentangabe: nominalen Kostangaben ohne Preissteigerung)
- für 5 Mrd. Euro wurden 520 km Autobahnen auf 6 oder mehr Fahrspuren erweitert (Erfüllungsgrad des Bedarfsplans: 24%)
- für 7,2 Mrd. Euro 1.500 km Bundesstraßen aus- oder neu gebaut, davon 230 Ortsumfahrungen (Erfüllungsgrad jeweils 27% der Länge und Anzahl der Projekte).

In welchem Umfang Projekte aus dem „weiteren Bedarf“ umgesetzt wurden, wird nicht angegeben. Es fehlen auch die Angaben über die Erhaltungsinvestitionen von 2001 bis 2008, obwohl sie laut Bedarfsplan den größten einzelnen Ausgabenblock darstellen.

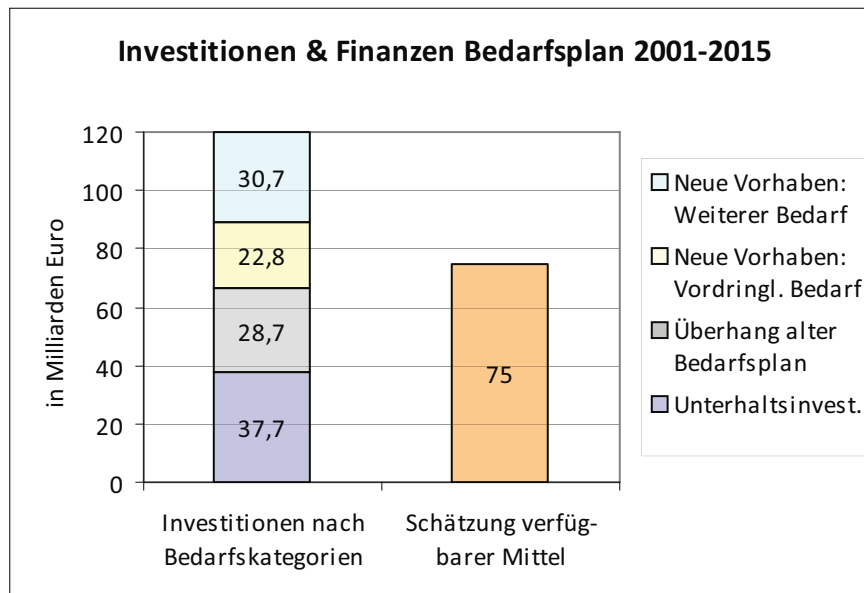
Ebenso fehlen Angaben darüber, in welchem Umfang Maßnahmen außerhalb des Bedarfsplans verwirklicht wurden (gemäß § 6 Fernstraßenausbaugesetz ist das möglich<sup>2</sup>). Offenkundig geschieht das in einem erheblichen Umfang. Im Jahre 2008 wurden von insgesamt 5 Mrd. Euro für Bauinvestitionen (Ist-Ausgaben laut Investitionsbericht 2009) 2,6 Mrd. für Bedarfsmaßnahmen und 2,4 Mrd. Euro für „Maßnahmen außerhalb des Bedarfsplans“ ausgegeben.

## **2. Unfinanzierbarer Bedarf: Zu viele Projekte wurden als „Bedarf“ anerkannt**

Die Neuverschuldung des Bundeshaushalts 2010 hat die Rekordsumme von 85 Mrd. Euro erreicht. Aufgrund der Tilgungszwänge und der im Grundgesetz verankerten Schuldenbremse müssen in den kommenden Jahren drastische Einsparungen vorgenommen werden. Die für den Fernstraßenbau zur Verfügung stehenden Investitionsmittel lagen in den letzten Jahren im Schnitt bei 4,7 Mrd. Euro pro Jahr. 2009 und 2010 stehen zusätzliche Mittel aus den beiden Konjunkturprogrammen und aus der Mautmehreinnahme zur Verfügung.

<sup>2</sup> Wortlaut von § 6 FStr.AbG: „Die Straßenbaupläne können im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen, soweit dies wegen eines unvorhergesehenen höheren oder geringeren Verkehrsbedarfs, insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur, erforderlich ist.“

Unter der – durchaus optimistischen – Annahme, dass über den gesamten 15-jährigen Gültigkeitszeitraum des Bedarfsplans die bisherigen jährliche Investitionsmitteln in Höhe von 5 Mrd. Euro zur Verfügung stehen, ergibt sich daraus ein Finanzrahmen von insgesamt 75 Mrd. Euro. Werden die geplanten Erhaltungsinvestitionen und die Maßnahmen aus dem vorherigen Bedarfsplans in vollem Umfang durchgeführt, stehen für neue Projekte des „vordringlichen“ nur wenige und für Projekte des „weiteren Bedarfs“ keine Mittel zur Verfügung. Es sei denn, dass neue Maßnahmen zu Lasten von Investitionen in den Unterhalt gebaut werden.



Das zeigt, dass ein „Bedarf“ bewilligt wurde (auch im vorangegangenen Bedarfsplan, siehe den „Überhang“), der von Anfang an weit über der Finanzierbarkeit lag, Erwartungen geweckt wurden, die nicht erfüllt werden können. Grund für diese übermäßigen Bedarf ist das (a) dezentrale Antragsverfahren – Kommunen und Länder beantragen und lobbyieren Projekte, deren Bau und Unterhalt zu 100% aus dem Bundeshaushalt bezahlt wird –, (b) die wenig überzeugende Anwendung des Nutzen/Kosten- Kostenverfahrens, das eigentlich die Projektauswahl objektivieren sollte, aber faktisch durch politisches Aushandeln der Projekte zwischen Bund und Ländern ersetzt wird, (c) die Einbeziehung der Kategorie von Ortsumfahrungen in die „Fern“-Straßenplanung, welche nicht dem weiträumigen Verkehr dienen und eher von kommunaler Natur sind. Ein weiterer Grund ist (d) das Bestreben der Landesverwaltungen Vorratsprojekte auf Halde zu planen, die bei Verfügbarkeit von Sondermitteln dann sofort umgesetzt werden können.

### **3. Der BUND fordert die Streichung von Straßenprojekten im Umfang von 30 Mrd. Euro**

Im Zuge der Bedarfsplanung im Jahre 2003 wurden die Fernstraßenprojekte des Bedarfsplans einer Umweltisikoeinschätzung (URE) unterzogen.

Die Ergebnisse der URE wurden in eine Skala von 1 bis 5 eingeteilt.

- 1 = sehr geringes Umweltisiko
- 2 = geringes Umweltisiko
- 3 = mittleres Umweltisiko
- 4 = hohes Umweltisiko
- 5 = sehr hohes Umweltisiko

Ergänzend wurde eine FFH-Verträglichkeitseinschätzung (FFH: gemäß der Flora Fauna Habitat-Richtlinie der EU) durchgeführt, um für die problematischen Projekte frühzeitig Konflikte mit dem europäischen ökologischen Schutzgebietsnetz Natura 2000 frühzeitig zu ermitteln. Obwohl viele Projekte ein sehr hohes Umweltrisiko aufweisen, wurde trotzdem kein einziges davon aus Gründen des Natur- und Umweltschutzes gestrichen. Die Lösung der ökologischen Konflikte wurde stattdessen lediglich auf die Ebene der Projektumsetzung verschoben.

Der BUND fordert *erstens* die Streichung aller Projekte mit „sehr hohem Umweltrisiko“, die im Bedarfsplan wegen dieser ökologischen Konflikthäufung mit einem besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag versehen wurden. Laut Gesetzesvorgabe müssen bei all diesen Projekten Ausbaualternativen untersucht werden.

**Im Anhang** findet sich die *BUND-Streichliste* als Tabelle mit den einzelnen Projekten (Preisstand 2001 gemäß Bedarfsplan) (a) mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag bzw. mit besonders hohem ökologischen Risiko sowie ausgewählte Großprojekte der Infrastrukturkarte der BUND-Homepage.

Diese Projekte umfassen:

Bundesautobahnen im Umfang von	6,4 Mrd. Euro	bzw.	856 km
Bundesstraßen (ohne OU) von	1,8 Mrd. Euro	bzw.	434 km
Ortsumfahrungen (BAB-Standard)	1,1 Mrd. Euro	bzw.	133 km
Ortsumfahrungen (Bundesstraßen)	3,4 Mrd. Euro	bzw.	1.000 km

Für diese Projekte – in der Summe sind es etwa 13 Mrd. Euro bzw. 2.500 km – ist der Bedarf so lange suspendiert bis die Konflikte, dokumentiert in einem Umweltbericht an den Bundestag gelöst sind und der Bundestag diese in den Haushalt einstellt. In der Streichliste (**ANLAGE I**) wird angenommen, dass bisher ein Viertel dieser Strecken gebaut ist. Daher fordert der BUND diese Projekte mit besonderem ökologischen Risiko im Umfang von mindestens **10 Mrd. Euro** zu streichen oder sie konsequent durch Ausbaualternativen zu ersetzen.

Nicht alle umweltkritischen und unnötigen Projekte sind, *zweitens*, mit einem „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag“ belegt. Auf seiner Homepage hat der BUND weitere Projekte beschrieben, die er ablehnt und für die er gleichzeitig in fast allen Fällen umweltverträgliche Alternativen mit einem hohen Einsparpotenzial entwickelt hat. (Karte kritischer Straßenbauprojekte deutschlandweit: [http://www.bund.net/bundnet/themen\\_und\\_projekte/verkehr/infrastruktur/strassenbauprojekte/](http://www.bund.net/bundnet/themen_und_projekte/verkehr/infrastruktur/strassenbauprojekte/) )

Von den insgesamt über 5 Mrd. Euro Bauvolumen könnten in einer groben Abschätzung **2,5 Mrd. durch diese vom BUND als besonders umweltkritischen und überdimensioniert angesehenen Projekte eingespart werden.**

*Drittens* ist festzustellen, dass nur jedes vierte Ortsumfahrungsprojekt eine ausreichende Entlastung des Orts- oder Stadtkerns erreicht. Das war das Ergebnis der offiziellen durch das BMVBS vorgenommenen städtebaulichen Bewertung im Zuge der Bedarfsplanung. Weil bis Ende 2008 230 von insgesamt 850 Ortsumfahrungen mit einem Gesamtvolumen von mehr als 11 Mrd. Euro realisiert wurden, können **sinnlose Ortsumfahrungen** – zusätzlich zu jenen mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag – **im Umfang von 2,5 Mrd. Euro** gestrichen werden.

**Aus den Projekten des „Weiteren Bedarfs“** mit einem Bauvolumen von 30,7 Mrd. Euro – die ohnehin nicht für eine Realisierung bis 2015 vorgesehen sind und keine Finanzmittel vorhanden sind – schlägt der BUND, *viertens*, die **Streichung von 15 Mrd. Euro** vor (Gesamtsumme: 10 Mrd. Projekte mit „besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag“, + 2,5 Mrd. vom BUND als umweltkritisch angesehenen Projekte, + 2,5 Mrd. sinnlose Ortsumfahrungen, + 15 Mrd. aus dem „Weiteren Bedarf“).

#### 4. Unterlassene Erhaltungsinvestitionen zugunsten des Neubaus: Erhöhung um mindestens 1 Mrd. pro Jahr ist nötig für Substanzerhalt des Netzes

Die Koalitionsvereinbarung der Bundesregierung vom November 2009 fordert ausdrücklich, künftig für den Straßenbau „Erhalt vor Neubau (Beendigung Substanzverlust)“. Die Kritik an den zu geringen Investitionen in den Straßenerhalt wurde vom letzten Bedarfsplan 2004 aufgegriffen und eine Korrektur angekündigt:

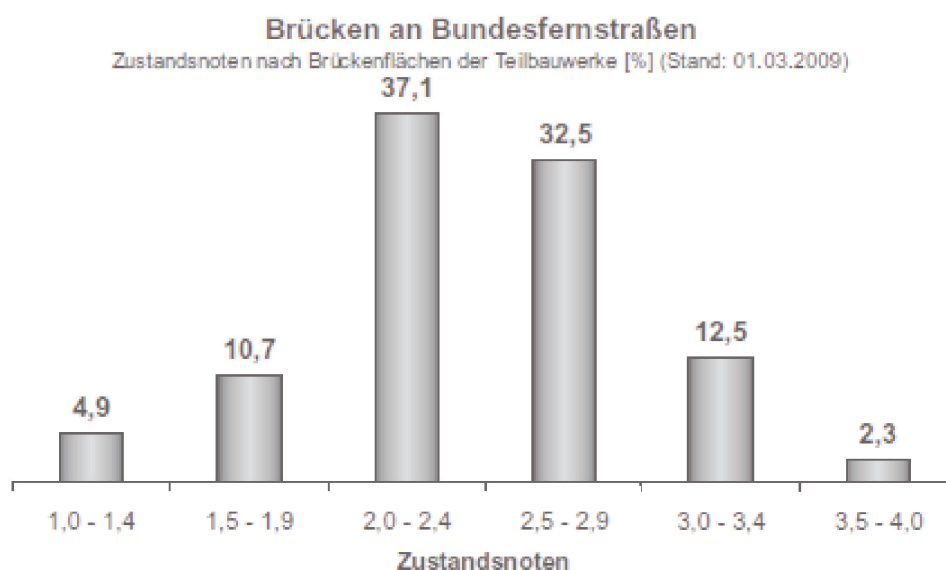
„In den kommenden 10 Jahren müssten ohne spürbare Erhöhung der Mittel für die Erhaltung im Autobahnnetz außerordentlich hohe Störungen im Verkehrsfluss in Kauf genommen werden, da im Bundesdurchschnitt rund 40% der Fahrbahndecken erneuert werden müssen.“

Nach Ermittlung spezifischer Erhaltungsziele für die Autobahnen und die Bundesstraßen wird festgelegt: „Ab 2005 steigt der Finanzbedarf für die Erhaltung der Bundesfernstraßen mittelfristig von vorher jährlich rund 1,7 Mrd. Euro auf rund 2,6 Mrd. Euro jährlich an und konsolidiert sich nach etwa 2012 auf einem Niveau von jährlich 2,3 Mrd. Euro.“ Der Finanzbedarf im Zeitraum von 2001 bis 2015 wird mit 34,4 Mrd. bzw. einschließlich der Anschaffung von Geräten, Kfz etc. mit 37,7 Mrd. Euro angesetzt.“

Der letzte Investitionsbericht 2009 führt aus, es stünden „aufgrund der Altersstruktur des Bauwerksbestandes und aufgrund der höheren Belastungen der Bauwerke infolge des enorm angestiegenen Schwerverkehrs vor allem bei Großbrücken im Zuge von Autobahnen zunehmend umfangreiche Grundinstandsetzungen und Ertüchtigungen an. Bei vielen älteren Bauwerken sind durch die höheren Belastungen inzwischen die bisher noch vorhandenen Tragfähigkeitsreserven weitgehend aufgebraucht, so dass neben Instandsetzungen auch Verstärkungen und in manchen Fällen auch Ersatzneubauten erforderlich werden.“

40% der Bundesstraßen, 20% der Bundesautobahnen sind laut Straßenbaubericht des BMVBS in „schlechtem“ oder „sehr schlechtem“ Zustand, 15% der 38.400 Brückenbauwerke im Zuge der Bundesfernstraßen erhalten „nicht ausreichend“ oder „ungenügend“ als Zustandsnote (Quelle: Verkehrsinvestitionsbericht 2009):

### Zustandsnoten nach Brückenflächen der Teilbauwerke



Die Zustandsnotenbereiche bedeuten gemäß den Investitionsberichten der Bundesregierung:

- „1,0–1,4 sehr guter Bauwerkszustand,
- 1,5–1,9 guter Bauwerkszustand,
- 2,0–2,4 befriedigender Bauwerkszustand,
- 2,5–2,9 ausreichender Bauwerkszustand,
- 3,0–3,4 nicht ausreichender Bauwerkszustand,
- 3,5–4,0 ungenügender Bauwerkszustand.“

Faktisch lösen aber bereits Brücken mit der Note „ausreichend“ – schlechter als 2,5 – einen erheblichen Investitionsbedarf aus. Das sieht auch das Verkehrsministerium so:

„Der Anteil der Bauwerke mit Zustandsnoten > 2,5 zeigt, dass aufgrund des Alters und der erhöhten Beanspruchung der Bauwerke verstärkt Schäden auftreten, die eine zeitnahe Umsetzung der notwendigen Erhaltungsmaßnahmen erfordern. Um hier eine weitere Verschlechterung des Zustands zu vermeiden, müssen daher in den nächsten Jahren erhebliche Finanzmittel in die Erhaltung der Bauwerke investiert werden.“ (Verkehrsinvestitionsbericht 2009, S. 202)

Die Notengebung wird vom BMVBS allerdings mindestens beschönigend wiedergegeben. Gemäß der für Brückenprüfung ausschlaggebenden Norm DIN 1076 lautet die Bezeichnung der Bewertung 2,5–2,9 nicht „ausreichender“ sondern „noch ausreichender Bauwerkszustand“. Definiert ist dieser Bauwerkszustand wie folgt:

- Die Verkehrssicherheit des Bauwerks kann beeinträchtigt sein.
- Die Dauerhaftigkeit des Bauwerks kann erheblich beeinträchtigt sein.
- Laufende Unterhaltung erforderlich. Eine Schadenausbreitung oder Folgeschäden, die mittelfristig zu erheblichen Standsicherheits- und/oder Verkehrssicherheitsbeeinträchtigungen und zu erhöhtem Verschleiß führt, sind zu erwarten.
- Kurzfristige Instandsetzung ist erforderlich.

Für die Bewertungen 3,0–3,4 lautet die offizielle Bezeichnung der DIN 1076, abweichend von der Nomenklatur des Bundesverkehrsministeriums „kritischer Bauwerkszustand“, im Kern:

- umgehend Instandhaltung erforderlich.
- Nutzungseinschränkungen können umgehend erforderlich sein.

Trotz dieser Erkenntnisse bleiben die Erhaltungsinvestitionen des Bedarfsplans weit hinter den im Bedarfsplan begründeten Notwendigkeiten zurück. Statt der ab 2005 geforderten 2,6 Mrd. Euro wurde 2008 nur 1,6 Mrd. Euro ausgegeben (Autobahnen 0,9 Bundesstraßen 0,7 Mrd.) also genau eine Milliarde Euro weniger als der Bedarfsplan verlangt (Investitionsbericht 2009, S. 186).

Leider gibt es in den Berichten des Bundesverkehrsministers keinen Überblick über die seit 2001 insgesamt getätigten Erhaltungsinvestitionen. Gemäß der Sollzahlen für den Bundeshaushalt 2010 werden diese Investitionen jetzt auf 2 Mrd. Euro erhöht – allerdings handelt es sich um Sollzahlen. Entscheidend sind aber die Ist-Zahlen. Außerdem stellen die Konjunkturprogramme zusätzliche Mittel zur Verfügung, die ab 2011 wieder fehlen.

Und es muss davon ausgegangen werden, dass der Rückstand aufgrund unterbliebener Investitionen in den letzten Jahren größer geworden ist und – auch aufgrund der systematisch unterschätzten Probleme mit Spannbetonbrücken, sowie der Probleme mit der Alkali-Kieselsäurereaktion (Betonkrebs). Mindestens 2,6 Mrd. Euro pro Jahr müssen bindend für den Erhalt von Straßen und (Brücken-)Bauwerkendauerhaft veranschlagt und eingesetzt werden.

## 5. Höchst ineffiziente, bürokratische Planung die den Straßenbau perpetuieren will, statt Verkehrsprobleme tatsächlich zu lösen

Es gibt bisher keinen Ansatz, die im Bedarfsplan genannten Umweltziele umzusetzen. Er erreicht das genaue Gegenteil dessen, was im Bedarfsplan, im Fernstraßengesetz und in Umweltgesetzen gefordert wird (vgl. Abschnitt 1). Faktisch führt er zur Erhöhung der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 11 %, zu mehr Schadstoffausstoß und mehr Lärm.

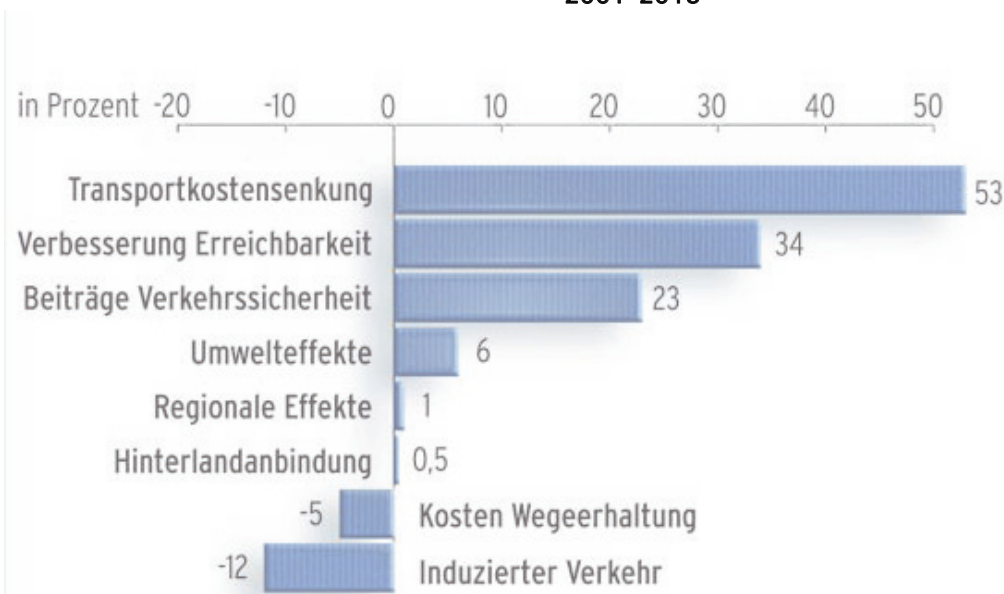
Der Bedarfsplan trägt auch nicht zu Erreichung ökonomischer Ziele bei. Positive Wirkungen auf die regionale Wirtschaft sind empirisch nur begrenzt nachweisbar und stehen in keinem Verhältnis zu den eingesetzten Investitionsmitteln. Gefördert wird v.a. der Transitverkehr durch Deutschland.

Eine Ex-Post-Evaluation der Projekte, um die Erreichung der im Rahmen der Nutzen-/Kosten-Analyse formulierten und quantifizierten Ziele zu kontrollieren, gibt es bisher nicht. Der größte Investitionsetat der Bundesregierung ist einer Pflicht zu einer Effizienzprüfung bisher vollständig entzogen.

Die für die nächste Bedarfsplanüberprüfung zu beachtende EU-Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung (SUP) würde einen Nachweis der Erreichung der Umweltziele auf der Ebene des Bedarfsplans und der einzelnen Projekte erfordern: Allerdings will der Bundesverkehrsminister nach derzeitigem Stand dieser Rechtspflicht und den dadurch notwendigen öffentlichen Beteiligungsverfahren nicht nachkommen.

Ineffizient ist die Fernstraßenplanung auch, weil die mit großem Aufwand durchgeführte Nutzen/Kosten-Analyse faktisch für die Projektauswahl und deren Einstufung in Dringlichkeitsstufen nur eine untergeordnete Rolle spielt. Der faktische Prioritätensetzung muss unterstellt werden überwiegend von politischen Entscheidungen abhängig zu sein. Die Anwendung der Nutzen/Kostenanalyse im Bereich der Straßenplanung ist auch deshalb wenig überzeugend, weil sie monetarisierte Zeitgewinne zu deutlich überbewertet (sie machen drei Viertel der Nutzenkomponenten aus) und unbegründet über 90% der negativen Wirkungen des durch Straßenbau erzeugten Neuverkehrs (induzierter Verkehr) ausblendet. Damit werden faktisch auch die Umweltwirkungen ausgeblendet.

### Nutzenfaktoren des Fernstraßenbaus im Rahmen der Nutzen-/Kostenanalyse des Bedarfsplans 2001-2015



Quelle: eigene Auswertung BUND: BUND-Schwarzbuch Fernstraßenbau, Berlin 2004

Ein weiterer Grund für die Ineffizienz der Fernstraßenplanung ist, dass „im Einzelfall“ laut § 6 Fernstraßenausbaugesetz Maßnahmen außerhalb des Bedarfsplans umgesetzt werden können, aber der Investitionsumfang dieser Einzelmaßnahmen mittlerweile so groß ist wie die der Bedarfsplanmaßnahmen.

Es geht offenkundig weniger um die Lösung von infrastrukturellen, ökonomischen oder ökologischen Problemen im Bundesfernstraßennetz, sondern eher um die Sicherung des Fortbestandes der Straßenbaubürokratie und eines willfährigen arbeitsmarktpolitischen Belohnungsinstrumentariums. Weder werden Stauprobleme wirklich gelöst, Engpässe werden bestenfalls verschoben und es wird i.d.R. bis zu 25 % zusätzlicher (Neu-)Verkehr erzeugt. Die Politik ist ihrerseits nicht in der Lage, der Straßenbauverwaltung Ziele vorzugeben und deren Einhaltung zu kontrollieren.

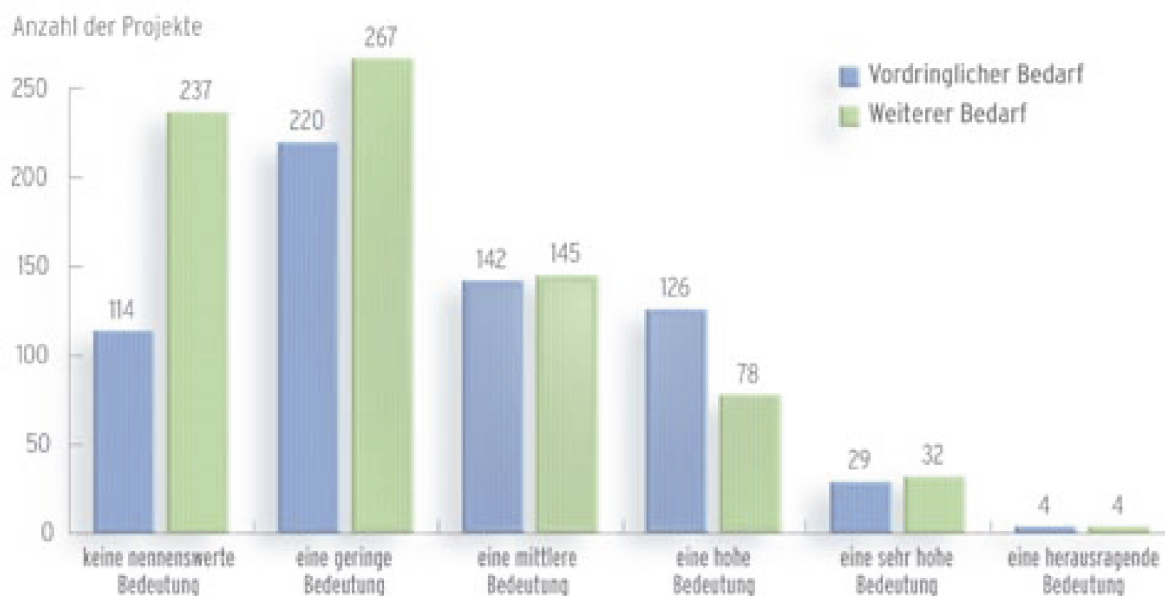
## 6. Viele sinnlose Ortsumfahrungen, die keine ausreichende Entlastung der Ortsdurchfahrten bringen

717 Projekte sind im Bedarfsplan enthalten. Nur 170 Projekte aus dem Vordringlichen Bedarf haben eine hohe Bedeutung für die Entlastung der betroffenen Stadt- oder Ortskerne. 470 erreichen diese Bedeutung nicht.

2008 waren bereits 850 Ortsumfahrungen in der Planung. Eine Ortsumfahrung gilt dann als bauwürdig, wenn sie im Rahmen der Nutzen-/Kosten-Analyse eine Beseitigung von Trennwirkungen für Fußgänger, eine Reduktion von Schadstoffen oder Lärm im Ortskern nachweisen kann. Eine Evaluation wird nicht verlangt. Die Antrags- und Planungsunterlagen enthalten überhaupt keine Aussagen zum Anteil des Durchgangsverkehrs und zur Minderungswirkung der Ortsumfahrung obwohl dies die entscheidenden Faktoren sind.

Die im Rahmen der letzten Bedarfsplanung durchgeführte städtebauliche Bewertung zeigt, dass der größte Teil der Ortsumfahrungen, selbst die des vordringlichen Bedarfs, keine oder nur geringe Entlastungen der Ortskerne bewirken und nur ein Viertel der Projekte eine deutliche, hohe Entlastung der Ortsdurchfahrten bewirkt.

### „Entlastung der Ortskerne durch Umfahrungen“ (BUND-Auswertung)



Kostengünstigere und ggf. wirksamere Alternativen zum Bau von Ortsumfahrungen – wie Querungshilfen für den Fußverkehr, Maßnahmen für den öffentlichen Nahverkehr, Radverkehr, Geschwindigkeitsreduzierung, Verkehrsberuhigung, Kreisverkehre, verbesserte Ampelsteuerungen und eine verbesserte Orts- bzw.

Raumplanung – werden nicht in Betracht gezogen. Auch Kombinationen von Maßnahmen, wie etwa der Umbau der Ortsdurchfahrt parallel zu dem Bau einer Ortsumfahrung, um eine deutliche Reduktion von Schadstoffen und Lärm zu erreichen, scheiden bisher aus kameralistischen Gründen (Verbot der Verwendung der Haushaltsmittel des Straßenbauetats) aus.

Die komplexen, städtischen Verkehrsprobleme und die Verflechtungen zwischen Stadt und Umland können aber in aller Regel nicht durch isolierte Straßenbaumaßnahmen gelöst werden sondern nur auf der zentraler Ebene mit Hilfe integrierter Maßnahmen.

## 7. Die offizielle Verkehrsprognose 2025 rechtfertigt die Fortsetzung der Straßenbauorgie

Der Grenznutzen von Investitionen in den Straßenbau sinkt aufgrund des sehr guten Erschließungsstandes der Bundesrepublik durch Straßen dramatisch. 1971/72 hatte der damalige Bundesverkehrsminister Georg Leber bei der Bedarfsplanung – der heute gültige Bedarfsplan ist die fünfte Fortschreibung des 1971er Plans – als Ausbauziel versprochen, dass 85% der Bevölkerung innerhalb der nächsten 15 Minuten einen Autobahnanschluss erreichen würden. Wie die nachfolgende Tabelle zeigt, wurde dieses Ziel – auch unter Einschluss des Nachholbedarfs in den neuen Bundesländern – spätestens 2006 erreicht.

Es sollte darf daher künftig nicht mehr um den Netzausbau, sondern um die Optimierung des Bestandes und die Verbesserung der Effizienz des gesamten Verkehrssystems gehen.

Erreichbarkeit 2004 (in Minuten)				
Region	Pkw-Fahrzeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Bahn-Reisezeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Pkw-Fahrzeit zum nächsten BAB-Anschluß	Pkw zum IC-/
<b>Deutschland</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>11</b>	
Agglomerationsräume	74	69	9	
Ländliche Räume	128	132	17	
<b>Programmgebiet</b>	<b>113</b>	<b>113</b>	<b>16</b>	
Agglomerationsräume	93	96	15	
Ländliche Räume	131	123	22	

Quelle: BBR 2006, eigene Berechnungen<sup>17</sup>

**Quelle:** Operationelles Programm „Verkehr“; EFRE-Fonds 2007-2013 (Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Deutschland – Ziel „Konvergenz“, 2007 – 2013. Programmwurf v. 26.2.2007, S. 42)

Die vom Bundesverkehrsminister 2007 vorgelegte „Verkehrsverflechtungsprognose 2025“ soll die offizielle Grundlage des künftigen Bedarfsplans für die Bundesfernstraßen sein. Sie sagt einen Zuwachs des Straßengüterverkehrs um 80% - vor allem aufgrund des wachsenden Seehafen-Hinterlandverkehrs voraus.

Weil keine ausreichenden Maßnahmen zur Verlagerung des Verkehrs auf die Schiene und der Anlastung der Umweltkosten an die Lkw ergriffen werden, führt das laut der Prognose zu einem Wachstum der

Marktanteile des Straßengüterverkehrs um drei und zu einer Schrumpfung der Marktanteile des Schienengüterverkehrs um ein Prozent.

Der BUND hält diese „Prognose“ für umwelt- und schienenverkehrsfeindlich. Als Grundlage für eine Investitionsplanung ist sie völlig ungeeignet, weil sie auf jegliches politisch-gestaltende Handlungsszenarien verzichtet und lediglich die reine Trendfortschreibung der Vergangenheit als naturgegeben und unvermeidlich darstellt.

**Tabelle: Verkehrsprognose für die Überarbeitung des Bedarfsplans in 2010**

Verkehrsmittel	Verkehrsleistung				
	2004		2025		2004-2025
	Mrd. tkm	Anteil	Mrd. tkm	Anteil	ges. in %
Schiene	91,9	17,6%	151,9	16,7%	65%
<i>dabei KV</i>	24,4	26,6%	55,9	36,8%	129%
Straßengüterfernverkehr	366,5	70,2%	675,6	74,4%	84%
Binnenschiff	63,7	12,2%	80,2	8,8%	26%
<b>Zwischensumme ohne Straßengüternahverkehr</b>	<b>522,1</b>	<b>100,0%</b>	<b>907,7</b>	<b>100,0%</b>	<b>74%</b>
<i>dabei Seehafenhinterlandverkehr</i>	57,2	11,0%	153,1	16,9%	168%
Straßengüternahverkehr	25,9	4,7%	28,8	3,1%	11%
Straße gesamt	392,5	71,6%	704,3	75,2%	79%
<b>SUMME</b>	<b>548,1</b>		<b>936,5</b>		<b>71%</b>

Quelle: BMVBS (Hrsg.): Verkehrsverflechtungsprognose 2025, 2007  
(KV = Kombiniertes Verkehr)

### **8.Lösungsvorschlag des BUND für einen grundlegend überarbeiteten, zukunfts-fähigen Fernstraßenbedarfsplan**

Der Lösungsvorschlag des BUND (vgl. auch das Diagramm im folgenden Abschnitt) zielt auf eine qualifizierte Beendigung des Fernstraßennetzes, ein Stopp des Neubaus mit dem Ziel einer Optimierung des . In diesem Überblick wie auch in der „Streichliste“ geht es darum, Bauvolumina für Kürzungen und Einsparungen zu identifizieren, Bedarf und Finanzierbarkeit zusammenzubringen. Sie listet jedoch nicht alle vom BUND als kritisch angesehenen Projekte auf. Es geht darum, das vorhandene Netz innerhalb von 10 Jahren zu optimieren und anschließend diese Kapazitäten zu managen. Der BUND schlägt vor:

- Erhöhung der Unterhaltsinvestitionen um eine Milliarde auf mindestens jährlich 2,6 Mrd. Euro und konsequente Durchführung eines Brückensanierungsprogramms zur Sicherung der Substanz des Fernstraßennetzes.

Dieses Substanzerhaltungsprogramm ist zugleich eines der wirksamsten Staubeseitigungsprogramme.

Mehrkosten gegenüber heute: 1 Mrd. Euro p.a.

- Streichung von umweltkritischen Straßenprojekten mit sehr hohem Umweltrisiko im Umfang von 10 Mrd. Euro bzw. Umplanung/Ersatz bei den Überlandstrecken durch Ausbauplanung wie das im Rahmen des „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrags“ ohnehin erforderlich ist.

Effekt: Einsparung **10 Mrd. Euro** an Bauvolumen bis 2015.

Diese Neubaumaßnahmen sollen, abgesehen von wenigen Ortsumfahrungen mit hohen Entlastungswirkungen, gestoppt und durch umwelt- und stadtverträgliche Ausbaualternativen zu diesen überörtlichen Projekten ersetzt werden. Für die umweltverträgliche Beendigung des Netzausbaus ist bis 2020 jeweils eine halbe Mrd. Euro pro Jahr vorgesehen.

Kosten: 100 Mio. p.a. für 10 Jahre: Beendigung Ortsumfahrungsprogramm mit hohen Entlastungswirkungen.

- Investition von zusätzlich 10 Milliarden für gezielte, kosteneffiziente und kapazitätsschaffende Schieneninvestitionen insbesondere für den Güterverkehr (Seehafen-Hinterlandverkehr) mit absolutem Vorrang, um die Autobahnen innerhalb von 10-15 Jahren wirksam von Lkw zu entlasten und die Zuwächse des Containerverkehrs auf die Bahn zu verlagern durch
  - Knotenausbau
  - Entlastungskorridore für den Güterverkehr
  - Überholgleise von mindestens 750 m Länge
  - Moderne Zugleitsysteme – z.B. ETCS – zur besseren Auslastung vorhandener Trassen durch Verringerung der Mindestabstände zwischen den Zügen

Es werden also 0,8-1 Mrd. Euro zusätzlich gebraucht. Aus dem Fernstraßenetat sollte die Hälfte dieser Investitionen stammen, die andere aus dem Investitionsetat für die Bahn. Dazu muss die DB AG auf Prestigeprojekte verzichten und überdimensionierte/überteuerte Projekte umplanen (z.B. Stuttgart 21, Ulm-Wendlingen, die für den Personenverkehr geplante Y-Trasse Bremen/Hamburg – Hannover etc.). Diese Prestigeprojekte verhindern bisher die Realisierung der dringend benötigten Investitionen in die Güterschiene.

Kostenumschichtung: Straße → Güterschiene 0,5 Mrd. p.a. für 10 Jahre.

- Qualifizierte Beendigung des Bundesfernstraßennetzes, Investitionen in umweltverträgliche Ausbau- statt Neubaulalternativen, die Optimierung des Straßennetzes und Verkehrsmanagement nach Kapazitäts- und Umweltzielen (Ersatz von Neubau durch Ausbauinvestitionen).

Im BUND-Vorschlag sind dafür 0,5 Mrd. Euro für 10 Jahre vorgesehen.

- Regionalisierung der Ortsumfahrungen: Statt bundesweit 850 größtenteils sinnlose Ortsumfahrungen über alle Wahlkreise zu verteilen sollten eine halbe Milliarde an die Länder überwiesen werden. Die geben sie an die Kommunen mit der Auflage, überörtliche Probleme des Stadt-Umlandverkehrs zu lösen weiter.

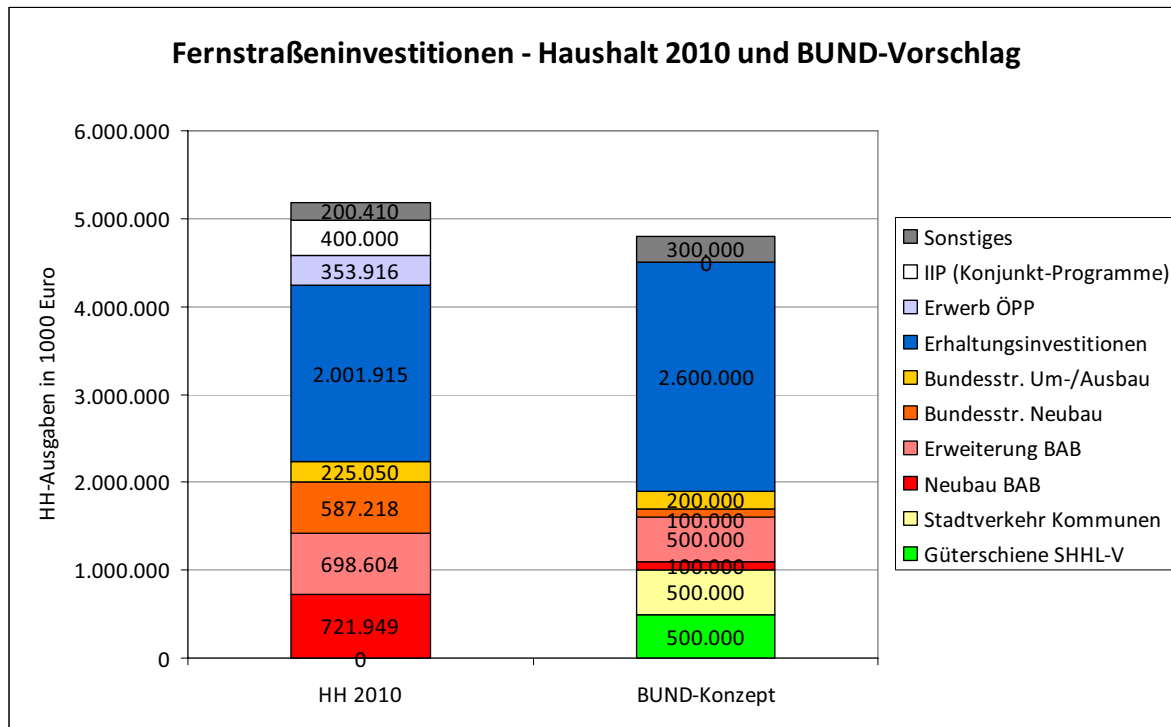
Eine halbe Mrd. Euro p.a. soll dauerhaft an die Länder zur Lösung von Problemen im städtischen Verkehr und im Stadt-Umlandverkehr transferiert werden.

Durch die o.g. Maßnahmen kann ein effizientes Gesamtverkehrssystem entstehen, innerhalb dessen u.a. eine Verdoppelung des Güterverkehrsanteils der Bahnen in den nächsten 15 Jahren möglich ist. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Güterverkehrs würden statt bis 2020 um 20% zu steigen, etwa auf dem heutigen Niveau stabilisiert werden. Auf längere Sicht bleiben allerdings Impulse für Verkehrsvermeidung unverzichtbar, z.B. durch Anlastung der externen Kosten an alle Verkehrsträger.

## 9. Überblick: Heutige Ausgaben für den Fernstraßenbau und die Haushaltswirkung des BUND-Vorschlags

Die folgende Tabelle fasst die Ausgaben laut Haushaltsentwurf 2010 (Stand 10.12.2009) detailliert zusammen. Das abschließende Diagramm zeigt die relevantesten Ausgabenkategorien eines angenommenen Haushalts nach den Konjunkturprogrammen (Volumen: 4,8 Mrd. Euro) im Überblick und setzt den BUND-Vorschlag in Zahlen für einen künftigen Haushalt (ohne die Sondermittel des Konjunkturprogramms). Die vom BUND hier vorgeschlagene neue Ausgabenstruktur soll für zehn Jahre gelten, um den Netzausbau der Bundesfernstraßen und der Schiene zu beenden. Der Transfer von 500 Millionen Euro pro Jahr an die Kommunen soll jedoch dauerhaft erfolgen mit der Zweckbindung "Lösung städtischer Probleme des Autoverkehrs" als Ersatz für bisher geplante, aber nicht ausreichend wirksame Ortsumfahrungen.

Investitionsausgaben Bundesfernstraßen im Bundeshaushalts 2010 (Entwurf)			
Ausgabenkategorie	Kap. 1202	Kap. 1210	Summe Kap. 1202+1210
BAB-Bedarfsplanmaßnahmen			
- Neubau BAB	287.919	348.600	636.519
- Erweiterung BAB	393.454	305.150	698.604
Bundesstr.-Bedarfsplan			
- Neubau Bundesstr.	307.000	189.218	496.218
- Erweiterung Bundesstr.		225.050	225.050
Erhaltung BAB	834.617	295.713	1.130.330
Erhaltung Bundesstr.	80.000	791.585	871.585
Grunderwerb BAB/BStr.			
- Grunderwerb BAB	20.000	65.430	85.430
- Grunderwerb B-Str.	30.000	61.000	91.000
Erwerb ÖPP-Projekte	78.800	275.116	353.916
IIP BAB (Konj.-Programme)	160.000		160.000
IIP Bundesstr. (Konj.progr.)	240.000		240.000
Radwege an Bundesstr.		100.000	100.000
Sonstiges (Betriebsmittel, Kfz)		200.410	200.410
<b>SUMME Investitionen</b>	<b>2.431.790</b>	<b>2.857.272</b>	<b>5.289.062</b>
(Betrieb BAB & Bundesstr.)		858.320	6.147.382



**Kontakt und weitere Informationen:**

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Dr. Werner Reh

Verkehrsreferat

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86-481

[werner.reh@bund.net](mailto:werner.reh@bund.net)

[www.bund.net](http://www.bund.net)