

BUND-Einordnung der Bedarfsplanüberprüfung zum Bundesverkehrswegeplan 2030

Die Bedarfsplanüberprüfung zum Bundesverkehrswegeplan bietet nach wie vor die Möglichkeit einer Reform von Planung und Bau von der Verkehrsinfrastruktur hierzulande. Dafür muss sich der Verkehrsausschuss und im Nachgang das Plenum des Bundestags mit dem Ende Dezember übermittelten Vorschlag des Bundesministeriums für Digitales und Verkehr (BMDV) befassen und eine Überarbeitung einfordern. Angesichts der Notwendigkeit die marode Verkehrsinfrastruktur zu sanieren, der prognostizierten Verfehlung der Klimaziele im Verkehr 2030 & 2040¹ und veränderter umweltrechtlicher Vorgaben seit 2015, ist dies aus Sicht des BUND mehr als angebracht.

Der Vorschlag des BMDV zur Bedarfsplanüberprüfung kommt zum Schluss, dass an allen Projekten der bisherigen Bedarfspläne festgehalten werden sollte. Und das obwohl die finanziellen Mittel dafür nicht zur Verfügung stehen. Laut der letzten „Abschätzung der Gesamtmittelbedarfe für die Aus- und Neubauvorhaben der Bedarfspläne“ vom Juli 2024² werden noch entstehende Baukosten in Höhe von 180 Milliarden Euro für die Fernstraßenprojekte sowie 262 Milliarden Euro für die 84 Schienenprojekte des BVWP 2030 und die 136 Projekte des Deutschlandtaktvorschlags angenommen. Dabei sind gleichzeitig bislang weder die Sanierung der maroden Autobahnbrücken, noch des Schienen-, Straßen- oder Wasserstraßennetzes finanziert oder Planungskapazitäten dafür gesichert. Eine grundlegend andere Herangehensweise, nämlich vom Ziel her zu denken, wurde nicht überprüft: Das Ziel eines Verkehrssystems der Zukunft, das nationale und internationale Vorgaben beim Natur- und Klimaschutz vollumfänglich berücksichtigt und gleichzeitig den Warentransport und die Mobilität aller Bürgerinnen und Bürger weiterhin gewährleistet und verbessert.

Vorschlag zur Bedarfsplanüberprüfung unterlässt Klimabilanzierung und verweigert Priorisierung

Obwohl der Koalitionsvertrag den Auftrag enthielt, in einem Dialogprozess „eine Verständigung über die Prioritäten bei der Umsetzung des geltenden Bundesverkehrswegeplans“ herbeizuführen³, führte das BMDV die turnusmäßige Bedarfsplanüberprüfung durch, ohne diese mit dem parallel durchgeführten und ebenfalls vom BMDV koordinierten Infrastrukturdialo zu verknüpfen. Der am 14.12.2024 vorgelegte „Bericht zur Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße“ betont, es werde „im Rahmen der BPÜ auch keine Priorisierung von Investitionsprojekten vorgenommen“.⁴

Doch genau das wäre dringend erforderlich, denn von den gesamten Aus- und Neubaukosten des Fernstraßen-Bedarfsplans von 180 Milliarden Euro (ohne Erhalt) wurden erst 24 Milliarden Euro bis Ende 2023 finanziert bzw. verausgabt. Die augenscheinliche Fehlpriorisierung der letzten Jahrzehnte zeigt sich darin, dass von 2016 bis 2023 nur 5,5 Prozent der Projekte der höchsten Dringlichkeitskategorie, dem vordringlichen Bedarf Engpassbeseitigung an Autobahnen, umgesetzt waren.⁵

¹ „Damit wird das im Klimaschutzgesetz gesetzte Ziel einer Minderung aller THG-Emissionen bis zum Jahr 2040 um 88 % im Verkehrsbereich verfehlt,“ Band 1.1 Z: Verkehrsprognose 2040 – Gesamtüberblick (BMDV), S.28.

² Gesamtmittelbedarfe für die Aus- und Neubauvorhaben der geltenden Bedarfspläne von Schiene, Straße und Wasserstraße“, Stand Juli 2024. Anlage zum Schreiben von Staatssekretär Florian Toncar, Bundesfinanzministerium vom 06.09.2024, S. 8; 10; Anlage 2.

³ „Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit“, Koalitionsvertrag 2021 – 2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und den Freien Demokraten (FDP), Berlin 2021, S. 48.

⁴ „Bericht zur Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße“ (BMDV), S. 2.

⁵ „Übersicht der Gesamtmittelbedarfe für die Aus- und Neubauvorhaben der geltenden Bedarfspläne von Schiene, Straße und Wasserstraße“, Stand Juli 2024. Anlage zum Schreiben von Staatssekretär Florian Toncar, Bundesfinanzministerium vom 06.09.2024, S. 7.

Die Umsetzung der Bedarfsplanprojekte würde mit der jetzigen Finanzierungslinie rund 60 Jahre dauern. Der Bericht zur Bedarfsplanüberprüfung verzichtet selbst beim Sachstand über die Umsetzung der Bedarfspläne vollständig auf Zahlen zu noch ausstehenden Baukosten. Damit fehlt eine wichtige Entscheidungsgrundlage für die Parlamentarier*innen.

Der BPÜ-Vorschlag des BMDV sieht keine Notwendigkeit, etwas an den Bedarfsplänen zu ändern, spricht beispielsweise einzelne sehr teure oder naturzerstörerische Projekte herauszunehmen oder in der Priorität zu verändern. Vielmehr schreibt der BPÜ-Vorschlag alle Fernstraßenprojekte ohne Änderungen bis 2030 fort. Und das obwohl klar ist, dass der weitaus überwiegende Teil bis dahin nicht geplant, finanziert oder gar gebaut werden wird.

Auch bei den Ausführungen zu den Klimawirkungen fehlen die entscheidenden Erkenntnisse zur Frage, ob die Umsetzung des BVWP 2030 und dort aller Fernstraßenprojekte mit der Einhaltung der Klimaziele in Einklang zu bringen ist. Der Umweltbericht zum BVWP 2030 hatte 2016 mit alternativen Investitionsszenarien auf Netzebene gezeigt, dass die Erhöhung der Investitionen in die Schiene die CO₂-Bilanz des BVWP deutlich verbessern kann.⁶ Obwohl das BMDV betont, nicht die Ebene der Einzelprojekte, sondern nur die Bedarfsplanebene zu thematisieren, wird die Diskussion über Kapazitätserweiterungen auf der Schiene als zentrale Lösungsstrategie nicht untersucht. Eine solche Betrachtung wird aber vom Bundesverwaltungsgericht durchaus verlangt und sollte deshalb auch vom Bundestag eingefordert werden.⁷

Statt die Klimawirkungen umfassend zu erheben und zahlenmäßig zu belegen, von den Emissionen durch den Bau (graue Energie), durch die baulichen Eingriffe in Kohlenstoffspeicher und -senken (Landnutzungsänderungen/ Flächenversiegelungen) und die vollständige Ermittlung der Emissionen durch induzierte Verkehre von Pkw und Lkw⁸, wird im BPÜ-Bericht auf über 120 Seiten die wenige Wochen zuvor veröffentlichte Basisprognose der Verkehrsprognose 2040 wiedergegeben. Diese belegt, auch ohne umfassende Ermittlung der durch die Umsetzung des BVWP 2030 entstehenden Treibhausgasemissionen, dass der Verkehr 2030 und 2040 seine Klimaziele verfehlt. Klimaverträgliche Alternativen analog zum „Klimacheck“ in Österreich wurden nicht entwickelt.

Das Ergebnis der Nicht-Überprüfung der Netz-Investitionsstruktur, der Klimawirkungen und noch nicht einmal der am wenigsten wirtschaftlichen Einzelprojekte ist dann wie zu erwarten: „Die BPÜ-Ergebnisse zeigen, dass die Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen angesichts der prognostizierten Verkehrsentwicklung in ihrer Gesamtheit angemessen und weiterhin erforderlich sind.“⁹

⁶ Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Strategische Umweltprüfung zum Bundesverkehrswegeplan 2030. Umweltbericht, Berlin 2016, S. 138 ff.

⁷ Urteil des 9. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 4. Mai 2022 - BVerwG 9 A 7.21 Tz. 97 und Klimabeschluss des Bundesverfassungsgerichts: Beschluss des Ersten Senats vom 24. März 2021 - 1 BvR 2656/18, Tz 186. Im „Allgemeinen Rundschreiben Straßenbau“ Nr. 03/2023 vom 25.1.2023 heißt es: „Bei der turnusmäßig erfolgenden Bedarfsplanüberprüfung (BPÜ) nach den §§ 4 der drei Ausbaugesetze erfolgt auch eine angemessene verkehrsträgerübergreifende Berücksichtigung von Klimaschutzbelangen auf der Gesamtebene.“

⁸ Vgl. zu den Ermittlungsdefiziten des Umweltberichts zum BVWP 2030: BUND (Hrsg.), „Klima- und naturverträgliche Infrastruktur für die Mobilitätswende“, Berlin 2023, S. 11.

⁹ „Bericht zur Überprüfung der Bedarfspläne (BPÜ) für die Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße“, BMDV 2024, S. 171.

Dabei führen schon allein die seit der Erstellung des BVWP 2030 im Jahr 2016 veränderten Klimaschutzvorgaben, wie das Bundes-Klimaschutzgesetz, zu einem dringenden Änderungsbedarf. Fernstraßenprojekte, welche die THG-Emissionen steigern, sind jetzt nicht mehr durch den formalen Hinweis auf den Bedarfsplan legitimierbar, denn sie verstärken den Klimawandel und gefährden damit die Freiheitsrechte künftiger Generationen. Zudem wurden seit der Aufstellung des BVWP 2030 eine Reihe von Naturschutzzielen und -verordnungen erlassen, die noch nicht berücksichtigt werden konnte.¹⁰ Genau für die Anpassung der Pläne an solche Entwicklungen ist die BPÜ vorgesehen.

BUND-Empfehlung

Wir empfehlen, dass der Bundestag den Entwurf der BPÜ mit der Aufforderung zur Überarbeitung an das BMDV rückübermittelt. Es muss in der neuen Legislaturperiode gewährleistet werden, dass:

1. eine umfassende Ermittlung aller THG-Emissionen die Grundlage für die Priorisierung der Investitionen in die Verkehrsträger und die Gestaltung der Netze und Projekte ist und so das BVWP-Ziel der Reduktion der Treibhausgase eingehalten wird;
2. die Biodiversitätsziele und die Ziele der „Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs“ eingehalten werden. Zur Umsetzung der Punkte 1 und 2 muss eine neue, ergänzende Strategische Umweltprüfung durchgeführt werden. Deren Vorgaben müssen in den nachgelagerten Planungsverfahren eingehalten werden;
3. eine strikte Priorisierung der Sanierung und des Erhalts von Brücken, Schienen, Straßen, Kanälen und der naturverträglichen Kapazitätserweiterungen auf der Schiene erfolgt. Eine verbindliche Sanierungsplanung der Netze muss innerhalb der nächsten 15 Jahre umgesetzt werden;
4. besonders klimaschädliche, naturzerstörende Projekte, die meist auch eine besonders schlechte Wirtschaftlichkeit haben, müssen aus den Plänen gestrichen werden, um nationalen und internationalen die Klima- und Naturschutzziele zu erreichen;
5. für den Klimaschutz und die Wirtschaft ist die Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene und teilweise auf das Schiff von besonderer Bedeutung. Der BVWP 2030, die BPÜ und die Basisprognose der Verkehrsprognose 2040 ignorieren dieses Ziel der Koalitionsverträge von 2017 und 2021 sowie des Masterplans Schienenverkehr aus 2020. Ein Verlagerungskonzept, wie vom Ergebnisbericht der Arbeitsgruppe 4 des Infrastrukturdialogs „Vernetzung der Verkehrsträger im Güterverkehr“ vorgeschlagen, muss Teil und Priorität des BVWP 2030 werden.

Kontakt/Ansprechpartner:

Jens Hilgenberg
Leiter Verkehrspolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) e.V.
Kaiserin-Augusta-Allee 5
10553 Berlin
E-Mail: jens.hilgenberg@bund.net

¹⁰ „Zukunftsfeste Infrastrukturplanung – Fachlicher Bericht für eine zielorientierte Bedarfsplanüberprüfung des BVWP 2030“ Umweltbundesamt Österreich 2024, Abbildung 4, Seite 19.