

# Grünbuch nachhaltige Planung der Verkehrsinfrastruktur

Zur Transformation des  
Bundesverkehrswegeplans 2030

Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland



# Inhalt

---

Vorwort	3
Einführung	4
 Eine Wende in der Infrastrukturplanung ist ein unverzichtbarer Teil der Verkehrswende	 5
<b>I. Der Bundesverkehrswegeplan löst keine Probleme</b>	<b>6</b>
1. Gutes Zielsystem, das nicht umgesetzt wurde	6
2. Vergangenheitsorientierte, zukunftsblinde Prognosen: Mehr Verkehr statt mehr Mobilität	7
3. Die Nutzen-Kosten-Analyse: Nichts zählt außer Geschwindigkeit	9
4. Raumordnerische Beurteilung: Zentrale-Orte-System im digitalen Zeitalter	10
5. Keine abgestimmte städtebauliche Beurteilung	10
<b>II. Auswirkungen des BVWP 2030 und der Ausbaugesetze</b>	<b>11</b>
1. Klimaschutz: Der BVWP erhöht den Treibhausgasausstoß	13
2. Zwölf von zwölf Umweltzielen werden verfehlt	14
3. Statt Schadstoffminderung: Grenzwertüberschreitung durch Straßenbau	13
4. Vorgetäuschte Bürgerbeteiligung bei der Straße. Dialoge nur bei der Schiene	14
<b>III. Vorschläge zur Weiterentwicklung des BVWP</b>	<b>15</b>
1. Projektpakete zu intermodalen Netzen entwickeln	15
2. Schienennetzkonzeption 2030 komplett umsetzen, Benachteiligung der Schiene beenden	16
3. Wasserstraßen und Binnenhäfen für Verkehrsverlagerung nutzen	17
4. Verkehrsprobleme von Großstädten intermodal lösen: Agglomerationsprogramm auflegen	18
5. Einhaltung der Städtebauziele sicherstellen: Ortsdurchfahrten umbauen	19
6. Dialogverfahren zu umstrittenen Straßenprojekten durchführen	20
<b>IV. Bausteine einer nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturplanung</b>	<b>21</b>
1. (Re)Naissance der Verkehrspolitik. Verkehrsplanung statt Straßenbau	21
2. Finanzielle Anreize: Nutzungsgebühren auf allen Straßen	22
3. Koordinierte Hafenpolitik. Motorways of the Sea nutzen	23
4. Den Anteil des Schienengüterverkehrs bis 2030 verdoppeln	23
5. Übergang zu rollierender Planung mit Erfolgskontrolle	24
6. Gute Beteiligung und Alternativenprüfung	24
7. Neue Infrastrukturgesellschaft für die Fernstraßen: Zentralisierung und Privatisierung?	26
<b>V. Fazit und Ausblick</b>	<b>27</b>

# Vorwort

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 wurde vom Deutschen Bundestag am 2. Dezember 2016 beschlossen – ziemlich genau ein Jahr nach der Verabschiedung des Welt-Klimavertrags in Paris. Der BVWP legt die Investitionen in Bundesstraßen und Bundesautobahnen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen bis 2030 fest. Faktisch sogar bis 2050, weil Aus- und Neubauvorhaben für über 40 Milliarden Euro erst nach 2030 realisiert werden sollen. 2050 ist das Jahr, in dem Deutschland dekarbonisiert und die CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Verkehr um mindestens 95 Prozent abgesenkt sein müssen.

Von insgesamt 270 Milliarden Euro sollen etwa 70 Prozent in die Erhaltung und Erneuerung maroder Brücken, Schleusen und anderer bestehender Bauwerke fließen. Positiv ist auch, dass zumindest die Investitionen in die Schiene und die Wasserstraßen – mit Ausnahme des Elbe-Lübeck-Kanals – auf sinnvollen bundesweiten Netzen beruhen. Die „Netzkonzeption 2030“ der Deutschen Bahn AG markiert einen Paradigmenwechsel weg von Hochgeschwindigkeitsstrecken, hin zum Ausbau der Knotenpunkte und der Beseitigung der Engpässe in den hoch belasteten Güterverkehrskorridoren. Dafür haben die Umweltverbände lange gekämpft.

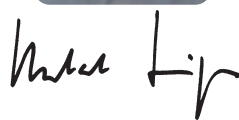
Die 1.300 Bundesstraßen- und Bundesautobahnprojekte des BVWP 2030 beruhen nicht auf einem Netzkonzept sondern sind eine Wunschliste der Baulobby sowie von Landes-, Kommunal- und Wahlkreispolitikern. Mehr als ein Drittel dieser Straßenprojekte sind Ortsumfahrungen, die, wie das städtebauliche Gutachten zeigt, selten die Ortsdurchfahrten ausreichend entlasten. Außerdem sind im „Vordringlichen Bedarf“ alle Autobahn-Prestigeprojekte des letzten Jahrhunderts enthalten, auch wenn ihr Verkehrsaufkommen niedrig und die Umweltbelastungen hoch sind. Bau und Unterhalt der Verkehrsprojekte werden aus der Bundeskasse bezahlt. Die Länder, die viele große und teure Straßen in den Vordringlichen Bedarf bekommen, kriegen auch das meiste Geld aus dem Bundeshaushalt. Naturbeeinträchtigung wird belohnt, angepasste Planungen zur Schonung der Umwelt finanziell bestraft. Der Straßenausbau wird den Auto- und Lkw-Verkehr zukünftig weiter erhöhen, statt Überlastungsprobleme zu lösen. Die Treibhausgas- und Schadstoffemissionen und der Flächenverbrauch nehmen zu, die Eingriffe

in Natur und Landschaft ebenfalls. Umweltschonende und kostengünstige Lösungen wurden nicht angestrebt.

EU-Vorschriften erzwangen eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung. Diese war aber weder transparent noch ergebnisoffen und dialogisch. Alternativen wurden nicht gleichberechtigt geprüft, kritische Argumente pauschal zurückgewiesen. Die Deutsche Bahn dagegen führt für die Schienenprojekte Dialogverfahren durch und prüft Alternativen durchaus vorbildlich.

Grundlegende Korrekturen sind nötig, um die vernünftigen Ziele des BVWP einzuhalten. Deshalb hat der BUND bei der EU-Kommission Beschwerde eingelegt. Sie wurde aufgegriffen, war bis Ende 2017 noch nicht entschieden. Wir wollen mehr Verkehr auf die Schiene verlagern, umweltschonende Alternativen zu umstrittenen Straßenprojekten in Dialogverfahren prüfen. Wir brauchen den Übergang zu einer nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturplanung. Mit dem aktuellen Bundesverkehrswegeplan 2030 wird diese Chance verpasst. Wir brauchen ein Handlungskonzept, wie wir die wichtigsten Brücken sanieren und erneuern, die Verkehrsträger vernetzen, Engpässe abbauen und eine zukunftsfähige Mobilität gestalten können. In diese Richtung muss der Bundesverkehrswegeplan erneuert werden. Selbstverständlich mit guter Bürgerbeteiligung.



  
Prof. Dr. Hubert Weiger  
BUND-Vorsitzender



  
Richard Mergner  
Verkehrspolitischer Sprecher BUND

# Einführung

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 und die Ausbaugesetze legen den Investitionsrahmen für die Verkehrsinfrastruktur fest. 270 Milliarden Euro sollen investiert werden. Etwa 70 Prozent davon in die Erhaltung und Erneuerung der bestehenden Infrastruktur. Das ist dringend nötig, um den Nachholbedarf infolge unterlassener Investitionen der Vergangenheit und die laufenden Erhaltungsinvestitionen zu

finanzieren. Das Diagramm unten gibt die Investitionsstruktur wieder. Es belegt, dass auch dieser BVWP nicht durchfinanziert ist. Denn die sogenannte „Schlepe“ der Projekte, die erst nach 2030 umgesetzt werden sollen, ist höher als das Finanzvolumen des „Vordringlichen Bedarfs“.

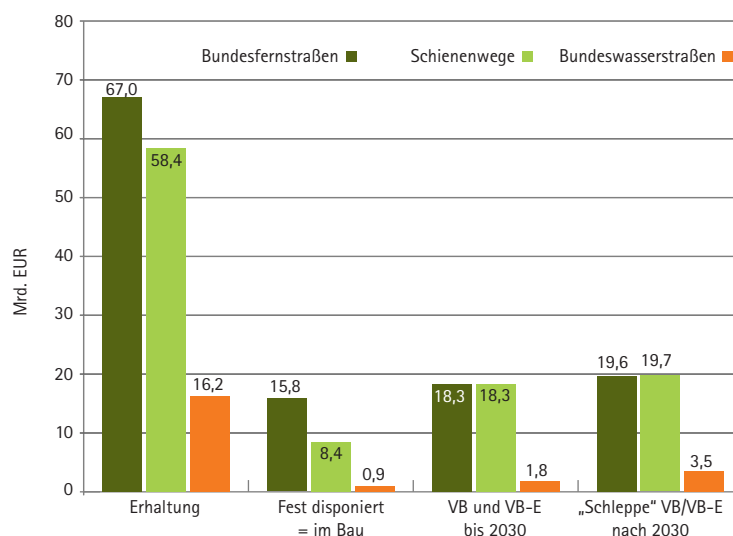
Konzeptionell sind im BVWP die Netzplanungen für die Schiene und die Wasserstraßen der größte Fortschritt. Bei der Schiene markiert die „Netzkonzeption 2030“ der DB AG einen Paradigmenwechsel weg von der Konzentration auf Hochgeschwindigkeit, hin zum Ausbau der Knotenpunkte und der Engpässe in den hoch belasteten Güterverkehrskorridoren. Das Aufgreifen der Strategie des Deutschlandtakts und der geplante Übergang zu einer fahrplanbasierten Infrastrukturplanung sind ebenfalls anzuerkennen. Wenn andererseits im BVWP etwa fünf Milliarden Euro für den Ausbau der Großknoten fehlen und 35 Schienenprojekte einschließlich dieser Knoten in der Verlegenheitskategorie des „Potenziellen Bedarfs“ stecken und noch gar nicht bewertet sind, stellt das die Leistungsfähigkeit des gesamten Schienennetzes wieder in Frage. Wie die Schiene

fußt auch die Wasserstraßenplanung auf einem priorisierten Netz. In dieses passt jedoch nicht der unwirtschaftliche und ökologisch nicht vertretbare Ausbau des Elbe-Lübeck-Kanals.

Den 66 Schienen- und 22 Wasserstraßenprojekten stehen etwa 1.300 Bundesstraßen- und Bundesautobahnprojekte gegenüber. Darunter sind über 500 Ortsumfahrungen. Die Straßenvorhaben wurden aus Anmeldungen der Länder generiert und nicht aus einer Netzkonzeption. Die Projekte des „Vordringlichen Bedarfs (VB)“ enthalten sämtliche Straßenprojekte, die in der Nutzen-Kosten-Bewertung die 1,0 überschritten – was bei 99% der geprüften Straßenprojekte der Fall war. Nicht überprüft wurden die Projekte, die als „im Bau“ befindlich definiert wurden, obwohl sie fast 50% der bis 2030 zu realisierenden Projekte ausmachen. Neu eingeführt wurde die Kategorie „Vordringlicher Bedarf Engpassbeseitigung“ (VBE), um Staus in überlasteten Korridoren oder im Umfeld von Ballungsräumen und Großstädten durch Ausbau der Straßenkapazitäten zu beseitigen.

Erstmals musste beim BVWP 2030 die Strategische Umweltprüfung (SUP) angewendet werden. Ein Umweltbericht beschreibt die Umweltwirkungen, nennt aber keine Maßnahmen zu deren Vermeidung und Verminderung. Erstmals musste eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt werden. Neben einer Nutzen-Kosten-Analyse wurde eine raumordnerische und städtebauliche Beurteilung eingesetzt, die ebenfalls Projekte in den Vordringlichen Bedarf befördern konnte.

Bau-Investitionen BVWP 2030



# Eine Wende in der Infrastrukturplanung ist ein unverzichtbarer Teil der Verkehrswende

*Albert Einstein: „Die reinste Form des Wahnsinns ist es, alles beim Alten zu lassen und gleichzeitig zu hoffen, dass sich etwas ändert.“*

Im Jahr 2004 waren die Verkehrspolitiker im Bundestag und den Ministerien nach monatelangem Feilschen über Straßenprojekte überzeugt: „Nie wieder solch einen Bundesverkehrswegeplan.“ Auch CDU-Abgeordnete hielten den BVWP 2003 für einen „orientalischen Basar“. Es gab weder bei den Fernstraßen noch bei der Schiene Netzkonzepte, der Plan war eine reine Wunschliste. Rund ein Drittel der vordringlichen Straßenvorhaben aus dem Jahr 2003 wurden bis 2015 umgesetzt, bei der Schiene noch weniger. Die Kritik des BUND in seinem „Schwarzbuch Fernstraßenbau“ an sinnlosem und überzogenem Straßenbau wurde 2004 nicht nur von Umweltschützern sondern auch von der breiten Öffentlichkeit unterstützt.

Das Beratungsunternehmen Roland Berger identifizierte im Jahr 2013 sechs Schwachpunkte der Verkehrsinfrastrukturplanung in Deutschland:

1. Festlegung strategischer Prioritäten;
2. Langfristige Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur
3. Zeitpunkt und Format der Bürgerbeteiligung
4. Politische Legitimation großer Einzelvorhaben
5. Koordination und Ausstattung von Behörden
6. Klageanfälligkeit von Verfahren und Prozessstabilität

*Roland Berger, Strategy Consultants (i.A. des Bdl u.a.): Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU. Endbericht, Berlin 2013.*

Die „Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan“ des BVMI von Anfang 2014 versprach, die in der Berger-Studie genannten Defizite zu beseitigen. Faktisch wurde keiner der grundlegenden Mängel des BVWP behoben. Die strategische Priorisierung steht bisher nur auf dem Papier, die Finanzierung ist ungeklärt, die frühzeitige Bürgerbeteiligung ließ alle Qualitätsmerkmale einer guten Beteiligung vermissen, die großen Straßenprojekte sind meist Prestigeprojekte und keines ist durch öffentliche Debatten legitimiert. Die geplante Zentralisierung durch die Bundesautobahngesellschaft wird große Koordinationsprobleme mit regionalen Institutionen

haben. Der unfertige und unausgeglichene BVWP 2030 wird die Klageanfälligkeit von Projekten erhöhen.

Mit seinen Infrastrukturinvestitionen versucht der BVWP nach eigener Aussage „die Grundlage für ein umweltverträgliches Verkehrssystem zu legen“ (BVWP 2030, S. 24). Darin liegt in der Tat die Bedeutung der Infrastrukturplanung als ein zentrales Steuerungsinstrument. Negative ökologische Wirkungen erzielt die Verkehrsinfrastruktur direkt durch das Auslösen von Neuverkehr, Flächenverbrauch und Landschaftszerschneidung. Ambivalent sind die Effekte auf Schadstoff- und Lärmemissionen sowie die Aufenthalts- und Lebensqualität in Städten und Gemeinden. Positiv wirken die Verlagerung auf umweltverträglichere Verkehrsträger sowie die Planung kurzer Wege und verkehrsarmer Raumstrukturen.

Die Fiktion der Beseitigung von Staus durch Straßenbau und der Garantie unbegrenzter Mobilität ist zudem tragende Säule des herrschenden Wachstumsdogmas, das das Phänomen der Straßenüberlastung durch Straßenausbau bekämpfen will. Daher ist die Wende in der Infrastrukturplanung Voraussetzung für eine Verkehrswende.



## Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: A 39 Lüneburg – Wolfsburg

Geplant ist der vierstreifige Neubau von 106 km Autobahn für 1,1 Mrd. Euro. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis liegt knapp über 1, was heißt, dass das Projekt nur minimalst wirtschaftlich ist. Die A 39 wird die Ortschaften kaum entlasten, aber Biotop zerschneiden und wertvolles Ackerland verbrauchen. Der Alternativvorschlag des BUND, für 250 Mio. Euro die parallele B 4 mit vier Ortsumfahrungen auszubauen, wurde vom Verkehrs-Ministerium nicht bewertet.

# I. Der Bundesverkehrswegeplan löst keine Probleme

## 1. Gutes Zielsystem, das nicht umgesetzt wurde,

Das Zielsystem der „Grundkonzeption“, das dem BVWP 2030 zugrunde liegt, machte Hoffnung auf eine zielorientierte und ausgewogene Planung:

Übergeordnete Ziele	Abgeleitete Ziele und Lösungsstrategien für den BVWP 2030
Mobilität im Personen-Verkehr ermöglichen	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Infrastruktur</li> <li>► Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement)</li> <li>► Verbesserung von Erreichbarkeiten/Anbindungsqualität</li> </ul>
Sicherstellung der Güterversorgung Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz</li> <li>► Transportkostensenkungen</li> <li>► Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement)</li> <li>► Erhöhung der Zuverlässigkeit von Transporten</li> <li>► Verbesserung der Anbindung von intermodalen Drehkreuzen (z. B. Flughäfen, Seehäfen, KV-Terminals)</li> </ul>
Erhöhung der Verkehrssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz</li> <li>► Verlagerung auf Teilnetze und Verkehrswege mit höherer Verkehrssicherheit</li> </ul>
Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Treibhausgasen	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement)</li> <li>► Verkehrsverlagerung auf emissionsarme Verkehrsträger</li> <li>► Erhaltung, Ersatz und Modernisierung der Substanz</li> </ul>
Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs</li> <li>► Vermeidung von weiterem Verlust unzerschnittener Räume</li> </ul>
Verbesserung der Lebensqualität einschl. der Lärmsituation in Regionen und Städten	<ul style="list-style-type: none"> <li>► Lärmvermeidung und Lärminderung</li> <li>► Entlastung von Orten und Menschen/Erschließung städtebaulicher Potenziale</li> </ul>

Eine grundlegende Veränderung nahm der Bundesverkehrsminister vor, indem er den beiden ersten Zielen den Vorrang vor den anderen gab: „Leistungsfähige Verkehrsnetze sind oberstes Ziel.“ (BVWP 2030, BT-Drucks. 18/9350, S. IV). Kausalitäten werden nicht begründet, sondern vorausgesetzt: „Moderne Mobilität ist Voraussetzung für eine moderne Gesellschaft, für Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Wohlstand.“ (BVWP 2030, S. II). Zwischen den Problemen europaweiter Güterverkehre, den Verkehrsproblemen in Agglomerationen und kleinen Ortschaften wird nicht differenziert. Alle werden über einen Leisten geschlagen. Welche Rolle die vier anderen übergeordneten Ziele spielen, bleibt unklar.

Eine zweite Weichenstellung nimmt das BMVI vor, wenn es nach eigener Aussage den „Fokus auf die gesamtwirtschaft-

lich bedeutsamsten Projektvorschläge“ legt und der Nutzen-Kosten-Analyse den Vorrang vor der Umweltbewertung gibt. Der BMVI-Anspruch eines „Maklers zwischen verschiedenen Interessen“, lässt sich damit nicht erfüllen. Der Bundestag war an diesen Vor-Entscheidungen nicht beteiligt.

Beim BVWP 2030 geht es nicht um die Lösung aktueller oder zukünftiger Verkehrsprobleme, sondern bei den Fernstraßen nur um ein Bauprogramm. Der BVWP 2030 fußt auf sektoralen Planungen, er vernetzt die Verkehrsträger nicht, plant nicht intermodal. Er hat keine Mobilitäts- und Transportstrategie. Ein Mangel, den der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr bereits 2013 kritisierte.

## 2. Vergangenheitsorientierte, zukunftsblinde Prognosen: Mehr Verkehr statt mehr Mobilität

Verkehrswachstum scheint ein Naturgesetz zu sein. Diesen Eindruck kann man beim Studium der Verkehrsprognosen für den BVWP 2030 aus dem Jahr 2014 bekommen. Sie gehen von einem Anstieg der Güterverkehrsleistung um 38 Prozent bis zum Jahr 2030 aus und prognostizieren zwölf Prozent mehr Autoverkehr. Was nicht gesagt wird: Gerade die aktuelle politische Praxis befeuert diese Trends durch massive Subventionierung z.B. der Diesel-Pkw oder durch das Politikversagen bei der Verlagerung auf die Schiene. Dieses Wachstum der Verkehrsleistung – gemessen in Tonnen- bzw. Personenkilometern – geht vor allem auf eine Verlängerung der zurückgelegten Wege zurück.

Federführung bei der Verkehrsprognose 2014 hatten die Gutachterbüros, die schon seit Jahrzehnten an diesen Themen arbeiten und Trends im Mobilitätssektor nicht erkennen oder erkennen wollen. Trotzdem setzt die Bundesregierung weiterhin auf diese Gutachter:

*Intraplan Consult GmbH, BVU (ITP), Beratergruppe Verkehr+Umwelt (BVU), Ingenieurgruppe IVV, Planco Consulting: Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Los 3: Erstellung der Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen unter Berücksichtigung des Luftverkehrs. Schlussbericht, 2014 (i. A. des Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, BMVI).*

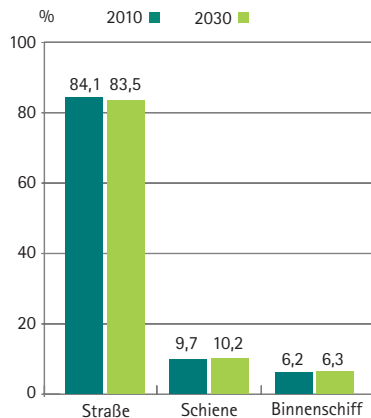
Ein Fortschritt bei der neuen Prognose war, dass die sozio-ökonomischen Strukturdaten (S. 152 ff.) und weitere Prämissen in Konsultationen abgestimmt wurden. Auch die bis auf Landkreis- und Stadtebene regionalisierten Ergebnisse der Prognosen zu Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung sind durchaus eine Verbesserung. Massive Kritik der Umweltverbände zu den für die Straßenverkehrsprognose als gebaut unterstellten Maßnahmen aus dem BVWP 2003 (S. 172 ff.) führte dazu, dass eine wesentlich realistischere neue Bezugsfallprognose für 2030 erstellt wurde, die nur die bereits im Bau befindlichen Maßnahmen enthielt. Diese ist in den Projektdossiers für die einzelnen Straßenprojekte wiedergegeben (vgl. [www.bvwp-projekte.de](http://www.bvwp-projekte.de)).

Nicht nachvollziehbar ist hingegen die für die Bedarfsermittlung der Projekte entscheidende Netzumlegungsprognose (vgl. BVU/ITP/IVV/Planco: Verkehrsverflechtungsprognose 2030. Netzumlegungen. Belastungskarten Straße, Schiene, Wasserstraße, Lose 4–6). Sie ist geprägt von Annahmen und unerklärlichen Sprüngen des Verkehrsaufkommens gerade an den Stellen, an denen prestigeträchtige Großprojekte gebaut werden sollen. Ermessensspielräume werden hier ausgenutzt, um politische Wunschprojekte „schön“ zu rechnen. Das gilt auch für die Projektprognosen, wenn zum Beispiel unrealistisch hohe Verlagerungseffekte vom nachgeordneten Netz (Kreis- und Landesstraßen) auf neue Autobahnprojekte veranschlagt werden, die durch detaillierte Verkehrsuntersuchungen, aber auch oft schon allein durch den gesunden Menschenverstand widerlegt sind. Im sauerländischen Hemer beispielsweise werden von 17.000 Kfz/Tag 16.000 auf die neue Autobahn A 46 verlegt und die Ortsdurchfahrt der B 7 komplett entleert. Der interkommunale Verkehrsentwicklungsplan berechnet die Verlagerungseffekte seriös auf lediglich rund 6.000 Fahrzeugen.

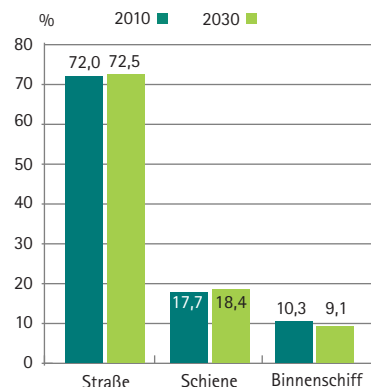
Auch der Umgang mit dem sog. induzierten Verkehr – dem zusätzlichen Verkehr, der durch die mit dem Aus- oder Neubau einer Straße einhergehende Attraktivitätssteigerung ausgelöst wird – ist fragwürdig und dient der Generierung weiteren Verkehrswachstums. Nur die primären Effekte – zusätzliche Fahrten zu neuen Zielen, häufigere Fahrten zu bestehenden Zielen, näher gelegene Ziele werden durch ferner gelegene Ziele ersetzt –, werden berechnet, nicht aber sekundäre Effekte aufgrund der Verlagerung von Arbeitsplätzen an entferntere Standorte oder private Umzüge weg vom Arbeitsplatz. Im Güterverkehr wird der induzierte Verkehr überhaupt nicht betrachtet: „Der induzierte Verkehr ist in der Prognose 2030 allein ein Problem des Personenverkehrs.“ (S. 33). Verkehrsprobleme werden nicht gelöst, sondern weiterer Straßenbaubedarf wird stimuliert.

Die Prognose für den BVWP 2030 ist eine Trendfortschreibung der letzten Jahre und Jahrzehnte. Zwar werden Trends wie der Anstieg der Zahl der Elektroautos angeführt, Konsequenzen werden daraus aber nicht gezogen. So wird angenommen, dass im Jahr 2030 rund sechs Millionen E-Autos in Deutschland unterwegs sein werden, aber es wird auch davon ausgegangen, dass diese Fahrzeuge auch weithin ohne

### Verkehrsaufkommen in Deutschland 2010 und 2030 in Prozent.



### Verkehrsleistung in Deutschland 2010 und 2030 in Prozent.



Quelle: Verkehrsverflechtungsprognose 2030

generelles Tempolimit unterwegs sein werden. Die Gutachter setzen auch auf die Gruppe der „älteren Personen“, die sich „künftig stärker motorisieren“, an das „Automobil stark genug gewöhnt haben, um es auch im fortgeschrittenen Alter zu benutzen“, also: Autofahren mit 80 oder 90. Sie erwarten eine stärkere Motorisierung bei den Frauen, denn „bei ihnen liegt die Fahrzeugbesitzquote vor allem in den älteren Altersgruppen noch weit unter derjenigen der männlichen Bevölkerung.“ Die dritte Gruppe von Hoffnungsträgern für eine künftig stärkere Motorisierung sind die Zuwanderer (Verkehrsprognose 2030, S. 205).

Der Begriff „Jugend“, die heute deutlich weniger autoaffin ist als in der Vergangenheit, kommt in der Prognose dagegen nicht vor, ebenso fehlt die außerordentliche Zunahme von Carsharing in seiner klassischen und neuen, stationsungebundenen Form. Auch die Trendumkehr eines massiven Zugzugs in die Städte – 30.000–40.000 Einwohner jährlich nach Berlin, 15.000 nach München – wird übersehen, wie auch die digitale Revolution im Verkehr mit Möglichkeiten einer „mobility on demand“. Diese Trends werden das Verkehrsgeschehen bis 2030 grundlegend verändern und die Nachfrage nach Straßenverkehrsinfrastruktur deutlich reduzieren. Ein politisches Handlungsszenario, das z.B. auch das Erreichen der Klimaschutzziele einschließt, gibt es nicht. An der Dominanz des motorisierten Straßenverkehrs soll sich offensichtlich nichts ändern, auch weil die Politik keine zielgerichteten Maßnahmen ergreift. Die Prognose betont – gemäß ihrem Auftrag – den alten Trend für die Zukunft.

### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Die A 100 in Berlin

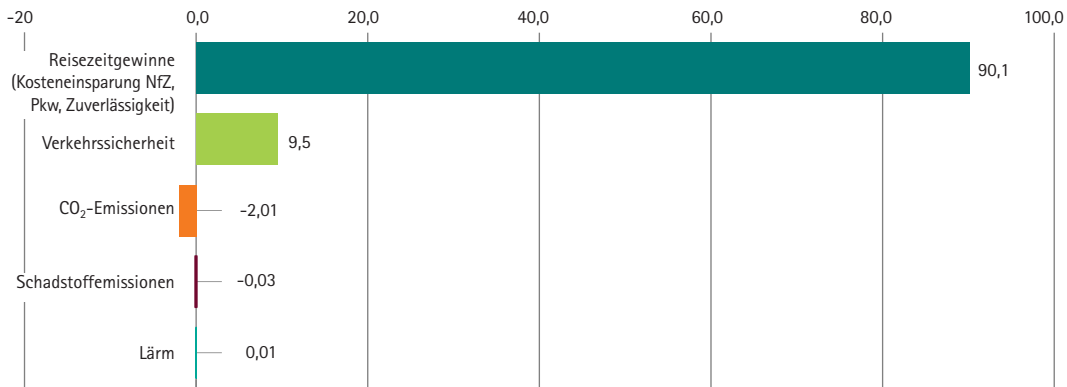
Der 1. Abschnitt der A 100 bis zur Elsenbrücke befindet sich im Bau. Im BVWP 2030 wurde jedoch der gesamte Abschnitt vom Autobahndreieck Neukölln bis zur Storkower Straße als „laufendes Projekt“ und im Bau ausgewiesen. Als Kosten wurden 800 Millionen Euro angegeben. Weitere Angaben sucht man vergebens. Die Weiterführung sei „ohne Planung“ hieß es in den Projektdossiers im Internet. Damit wurde verhindert, dass Bürger und Verbände zur A 100 Planung Stellung nehmen konnten. Einerseits „ohne Planung“ und andererseits „im Bau“ sein: eine Berliner Spezialität?





### Wieviel tragen einzelne Aspekte zum Nutzen der Straßenprojekte bei?

Quelle: Umweltbericht BVWP 2030



Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse des BVWP: Anteiliger Nutzen am Gesamtnutzen in Prozent

### 3. Die Nutzen-Kosten-Analyse: Nichts zählt, außer Geschwindigkeit

Großer fachwissenschaftlicher Aufwand wurde in die Weiterentwicklung der Bewertungsverfahren investiert. Im Ergebnis zeigen sich aber keine substantiellen Verbesserungen. Durch die mehrfache Anrechnung der finanziellen Vorteile auch der kleinsten Zeitgewinne bei der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA), konnten 99 Prozent der etwa 1.600 bewerteten Projekte die Schwelle der Wirtschaftlichkeit, die bei 1,0 liegt, überschreiten. Alleine die beiden Nutzenfaktoren Transportkostensenkungen und Reisezeitgewinne privater Pkw-Nutzer, die vor allem auf höheren Geschwindigkeiten basieren, machen, wie das Diagramm auf dieser Seite zeigt, 90 Prozent der Nutzen aus.

Die Nutzen-Kosten-Analyse ist keine gesamtwirtschaftliche Betrachtung. Die Nutzenfaktoren bilden die übergeordneten Ziele nicht ab, operationalisieren sie nicht. Stattdessen werden Kosteneinsparungen – z.B. bei den Transportkosten oder Schadstoffen – durch die Investitionskosten der Maßnahme dividiert. Umweltaspekte spielen faktisch keine Rolle. Auch kleinste, nicht spürbare Zeitgewinne werden angerechnet. Die Zeitgewinne kommen beim Nutzer nicht an, denn die Deutschen verbringen seit Jahrzehnten eine Stunde 20 Minuten täglich im Verkehr. Das Einsparen von Zeit ist bloße Fiktion. Solche Nutzen-Kosten-Analysen sind nicht zuverlässig, sondern fehleranfällig.

Im Rahmen der NKA wird auch kein Abschneidekriterium wie bei den Vorgängerplänen definiert, das die Aufnahme von Projekten unterhalb eines bestimmten Nutzen-Kosten-Quotienten ausschließt. Darin liegt aber der eigentliche Sinn der Nutzen-Kosten-Analyse: Unter vergleichbaren Projekten die mit den schlechtesten Ergebnissen ausschließen. Das könnte die aktuelle NKA, trotz der prinzipiellen verkehrspolitischen Mängel solcher Verfahren, bei sinnvoller Anwendung auch durchaus leisten. Mit dem Abschneidekriterium eines Nutzen-Kosten-Verhältnisses (NKV) von etwa 4, wie beim BVWP 2003, würde ein Großteil der oben genannten kritischen Projekte aus dem BVWP 2030 herausfallen. Sie liegen weit unterhalb dieses Nutzen-Kosten-Verhältnisses.

Weil letztlich Vorhaben mit einem NKV von knapp über 1 genauso in den Vordringlichen Bedarf eingehen wie die mit über 10, ist die Wirkung der NKA beim BVWP 2030 die eines Persilscheins für politische, also fachlich nicht begründbare Projekte.

Die anderen Ober- oder Einzelziele spielen gegenüber den Zeitgewinnen praktisch keine Rolle: das gilt für den Klimaschutz, die Schadstoffreduzierung, aber auch für die Verkehrssicherheit. Auch der erstmals viel präziser berechnete Aspekt der Lärmreduzierung hat im Rahmen des Baus von Ortsumfahrungen keine große Bedeutung. Das Ziel des BVWP 2030, der im wesentlichen als Bauprogramm konzipiert ist, ist offensichtlich nicht, Verkehrsprobleme zu lösen, sondern Verkehrswachstum zu erzeugen.

#### **4. Raumordnerische Beurteilung: Zentrale-Orte-System im digitalen Zeitalter**

Die Raumordnerische Beurteilung beruht auf dem veralteten, in Zeiten der Digitalisierung und des Online-Handels nicht mehr zeitgemäßen Konzept der „Zentralen Orte“. Das Konzept wurde in den 30er Jahren des letzten Jahrhunderts entwickelt. Ziel war die flächendeckende Versorgung der Bevölkerung mit Waren und Arbeitsplätzen sowie öffentlichen und privaten Dienstleistungen in einer Stufenhierarchie von Metropolregionen über Ober- und Mittelzentren. Im BVWP sind hier erneut Zeitgewinne entscheidend: „Die Ermittlung von Defiziten in den An- und Verbindungsqualitäten zu den zentralen Orten erfolgte dabei anhand der Kriterien der aktuell gültigen Richtlinien für integrierte Netzgestaltung (RIN) auf der Basis von Luftliniengeschwindigkeiten“ (BVWP 2030, S. 68).

Die raumordnerische Beurteilung der Vorhaben des BVWP war oft nicht nachvollziehbar. Das Bewertungssystem wurde zudem nach Beendigung der Öffentlichkeits- und Bürgerbeteiligung verändert. Für das Erreichen der „hohen Raumbedeutsamkeit“ wurde die notwendige Punktzahl von 20 auf 10 Punkte halbiert. Im Projektinformationssystem PRINS des BVWP wurde noch von 20 Punkten ausgegangen (Antwort des Parlamentarischen Staatssekretärs des BMVI, Ferlemann, vom 6.10.2016 an MdB Valerie Wilms). Diese Veränderung wirkte sich bei über 100 Straßenprojekten aus, denen dadurch eine hohe Raumwirksamkeit attestiert wurde. Diese Bewertung führt in der Regel zur Einstufung in den Vordringlichen Bedarf und sie betraf nicht wenige der umstrittenen „politischen“ Projekte.

Die Richtlinie für integrierte Netzgestaltung (RIN) ist, anders als ihr Titel suggeriert, eine sektorale und keine integrierte Betrachtung. Sie bewertet die Erreichbarkeitsdefizite und somit die Anbindungs- und Verbindungsqualitäten für Straße und Schiene unterschiedlich. Als defizitär wurden Pkw-Fahrzeiten von über 60 Minuten zum nächsten Flughafen und von über 45 Minuten zum nächsten Oberzentrum definiert, bei der Schiene waren es Reisezeiten von mehr als 90 Minuten zum nächsten Flughafen und von mehr als 60 Minuten zum nächsten Oberzentrum (BVWP 2030, BT-Drucks. 18/9350, S. 66). Die oft angeführte Verkehrsnetzplanung existiert nur auf dem Papier. Die Anwendung der Erreichbar-

keitskriterien der Straße für die Schiene wäre ein Schritt zu einem voll konkurrenzfähigem Schienennetz.

#### **5. Keine abgestimmte städtebauliche Beurteilung**

Das vierte Bewertungsmodul der städtebaulichen Beurteilung wurde gegenüber dem BVWP 2003 verändert. Der Aspekt „Erschließung städtebaulicher Potenziale“ wurde in den Mittelpunkt der Bewertung gestellt – was selbst in der Grundkonzeption des BVWP des Jahres 2014 noch nicht so vorgeesehen war. Für die Bürger, die Lokalpolitik und die öffentliche Debatte stehen bei Ortsumfahrungen die Entlastungen der Ortsdurchfahrten und der Ortskerne im Zentrum.

Die Nachbetrachtung von über 40 Ortsumfahrungen des BVWP 2003 im Rahmen des städtebaulichen Bewertungsgutachtens zeigte, dass 90 Prozent der bereits gebauten Ortsumfahrungen ihr Ziel der Entlastung der Ortsdurchfahrt nicht erfüllten, weil die Ortsdurchfahrten nicht umgebaut wurden. Das Zielsystem des BVWP 2030 „Verbesserung der Lebensqualität einschließlich der Lärmsituation in Regionen und Städten“ wurde durch die Gutachter und das BMVI in Richtung der Verfolgung kommunaler städtebaulicher Ziele verschoben. Bewertet werden jetzt „Straßenraumeffekte“, „Flächen- und Erschließungseffekte“ sowie „Sanierungs- und Erneuerungseffekte“. Um welche Art von Vorhaben es geht, welche Qualität diese kommunalen Städtebauprojekte haben, ob sie verbindlich sind, wird nicht definiert.

Mit der Attestierung einer hohen städtebaulichen Bedeutung wurden 367 Straßenvorhaben in den Vordringlichen Bedarf des BVWP 2030 eingestuft. Allerdings fußen diese städtebaulichen Bewertungen nicht auf entsprechenden Konzepten oder Planungen dieser Gemeinden, sondern wurden am grünen Tisch der Gutachter vergeben. Eine Abstimmung oder ein Abgleich mit Planungen oder Verwaltungen der Städte gab es nicht. So wurde z.B. die B 66 Bielefeld im Entwurf des BVWP 2030 in den Vordringlichen Bedarf eingestellt, bis der Stadtrat Ende April die Streichung des Vorhabens verlangte. Öffentliche Debatten oder Bürgerversammlungen haben in den wenigsten Fällen vor der jeweiligen Projektanmeldung stattgefunden.

## II. Auswirkungen des BVWP 2030 und der Ausbaugesetze

### 1. Klimaschutz:

#### Der BVWP erhöht den Treibhausgasausstoß

Die „Reduktion der Emissionen von ... Treibhausgasen“ ist ein übergeordnetes Ziel des BVWP 2030. Als geeignete Lösungsstrategien werden die Verbesserung des Verkehrsflusses und die Engpassbeseitigung unter Einschluss von Verkehrsmanagement genannt. Zu letzterem folgt aber nur eine unverbindliche Ankündigung: „Der Bund wird auf den Bundesfernstraßen zudem den Ausbau moderner Verkehrsmanagementsysteme weiter vorantreiben.“ (ARGE Bosch Baader GFP: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, i. A. BMVI, März 2016, S. 47).

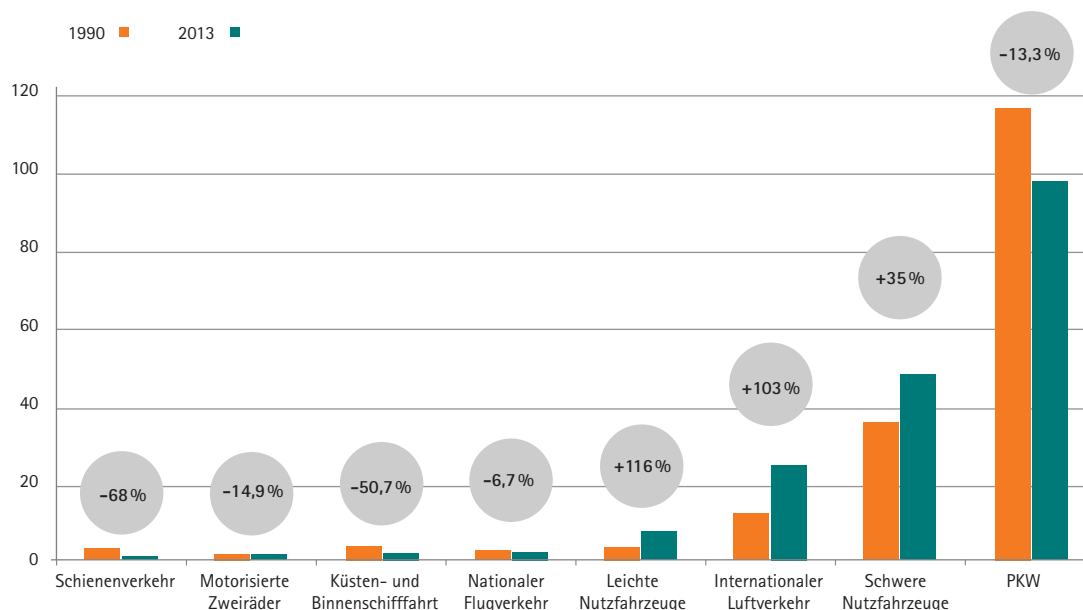
Außerordentlich optimistisch ist die Ankündigung, durch das Programm der Engpassbeseitigung auf Autobahnen „kapazitätsbedingte Engpässe auf einer Streckenlänge von rd. 2.000 Richtungskilometern abzubauen“ und damit „42 Prozent der ansonsten auf den Autobahnkilometern zu erwartenden jährlichen Stauzeiten“ zu reduzieren (BVWP 2030, BT-Drucks. 18/9350, S. 16) und dadurch CO<sub>2</sub> zu mindern. Durch den Abbau von Engpässen im Schienennetz sollen 1,5 Mrd. Pkw-km sowie über 724.000 Lkw Fahrten pro Jahr vermieden werden. Denn der Ausbau der Knotenpunkte ist

die Voraussetzung, dass die Schiene zusätzliche Verkehre aufnehmen kann. Jedoch: dieser Knotenausbau ist im BVWP 2030 nur zu einem Bruchteil finanziert.

Der BVWP macht die folgende Rechnung zur CO<sub>2</sub>-Minderung auf: „Insgesamt sind mit den Projekten des VB/VB-E aller drei Verkehrsträger lediglich 300 Mio. € positive volkswirtschaftliche Nutzen mit gesenkten CO<sub>2</sub>-Emissionen verbunden. Dabei hat die Straße einen negativen Beitrag (ca. -3 Mrd. €), Schiene und Wasserstraße einen positiven Beitrag (ca. +2,2 Mrd. € bzw. ca. 1,1 Mrd. €). Dies entspricht einer Minderung von 0,4 Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr. Gemessen am in der Verkehrsprognose 2030 prognostizierten CO<sub>2</sub>-Ausstoß des Verkehrs für 2030 in Deutschland in Höhe von vsl. ca. 190 Mio. Tonnen ist der Beitrag aus dem BVWP 2030 eher gering. Der Einfluss von Erhalt und Ausbau von Verkehrsinfrastruktur im Bemühen um deutliche Reduktionen von Treibhausgasen ist daher sehr begrenzt. Wesentlich größere Effekte werden z.B. durch eine kontinuierlich verbesserte Kraftstoffeffizienz im Verkehrsbereich erzielt.“ (Umweltbericht zum (BVWP 2030, S. 24 f.).

Trend der CO<sub>2</sub>-Emission einzelner Verkehrssektoren in Deutschland in Mio. t.

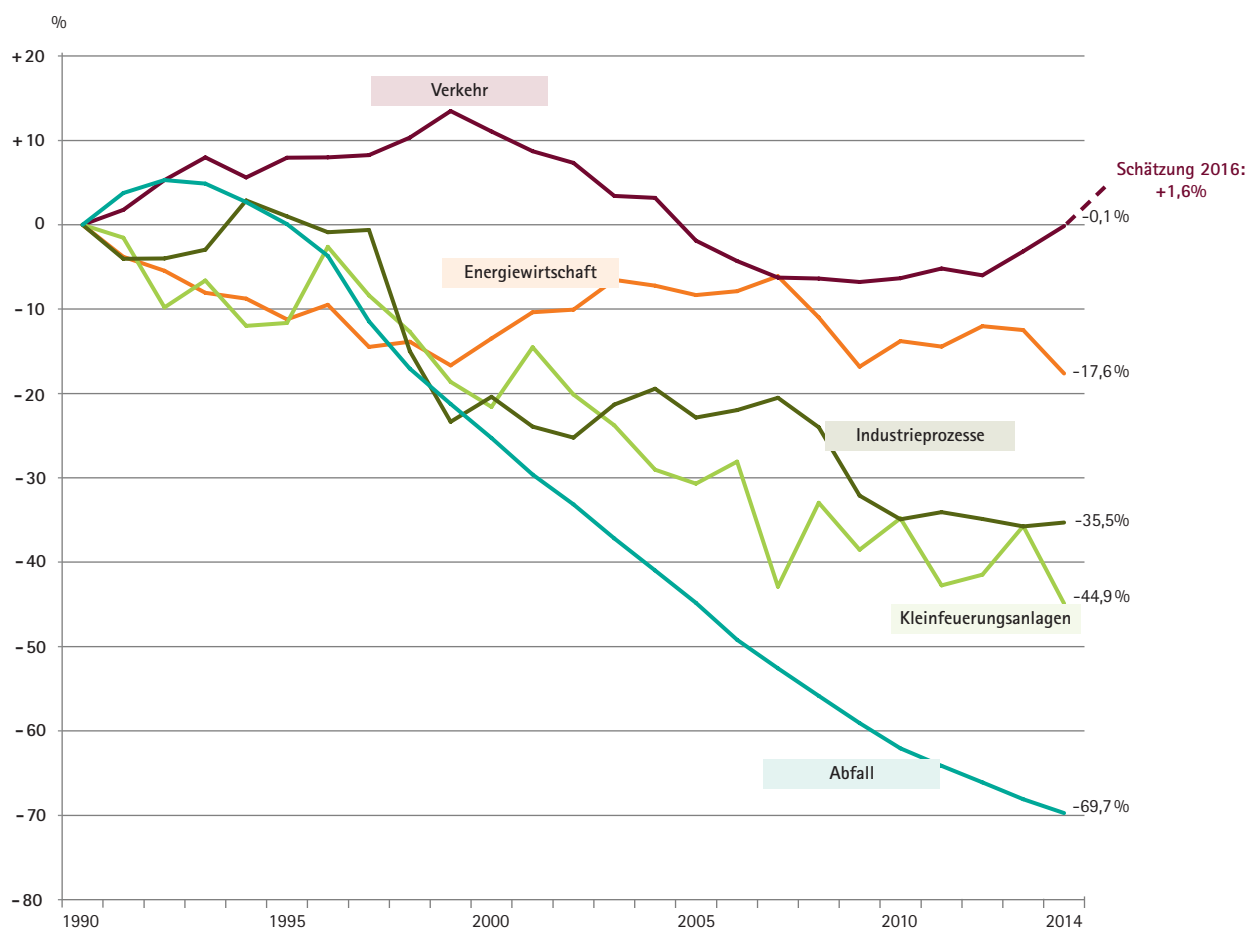
Quelle: Daten des Umweltbundesamtes





CO<sub>2</sub>-Trend in Deutschland nach Quellen in Prozent von 1990–2014.

Quelle: Daten des Umweltbundesamtes



Laut der nach EU-Recht für den BVWP verbindlichen Strategischen Umweltprüfung (SUP) muss die Gesamtwirkung der Vorhaben auf die Umwelt untersucht werden. Denn die kapazitätssteigernden Bauvorhaben haben Wirkungen im gesamten Netz. Die Gutachter gaben bei einer Bundestagsanhörung am 7.11.2016 zu, dass die Umsetzung des BVWP die CO<sub>2</sub>-Emissionen insgesamt steigert. Der BVWP verhindert oder erschwert die Erreichung der Klimaschutzziele massiv.

Der Verkehrssektor ist heute schon der einzige Sektor in Deutschland, in dem die Treibhausgase von 1990 bis 2015 nicht gesunken sind. Und seit 2012 steigen sie sogar steil an. Das „Aktionsprogramm Klimaschutz 2020“ der Bundes-

regierung verlangt eine Absenkung der CO<sub>2</sub>-Emissionen aus dem Verkehr um sechs bis acht Millionen Tonnen bis 2020 gegenüber 2012. Faktisch haben die CO<sub>2</sub>-Emissionen im Verkehr von 2012 bis 2015 aber um neun Millionen Tonnen zugenommen. Und wenn der Trend so weitergeht, steigen sie bis 2020, nochmals beschleunigt durch die BVWP-Umsetzung, um etwa 30 Millionen Tonnen gegenüber 2012 an.

Durch die Ausschöpfung der Potenziale der Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene könnten nach aktuellen Studien sieben bis neun Mio. Tonnen CO<sub>2</sub> pro Jahr eingespart werden. Eine Verdoppelung des Anteils des Schienengüterverkehrs von 18 auf 35 Prozent bis 2030 ist möglich.

## 2. Zwölf von zwölf Umweltzielen werden verfehlt

Im Umweltbericht zum BVWP wurden zwölf Umweltziele definiert und bewertet. Die Ergebnisse gibt die folgende Tabelle wieder (ARGE Bosch Baader GFP: Umweltbericht zum Bundesverkehrswegeplan, i.A. BMVI, März 2016, S. 134 ff.). Quantifiziert dargestellt wurden hier nur die nicht monetarisierten Kriterien.

Das Versagen der Umweltprüfung auf der Ebene des Gesamtplans und bei der Alternativenprüfung hat den BUND veranlasst, die o.g. Beschwerde bei der EU-Kommission gegen die Straßenbauprojekte des BVWP 2030 einzureichen.

Die Umsetzung des BVWP würde einen zusätzlichen Flächenverbrauch von 2,98 ha / Tag (Stand: Kabinettsbeschluss vom 3.8.2016) auslösen. Die bis 2030 geplante Reduzierung des Flächenverbrauchs von heute 70 auf 30 ha/Tag wird dadurch erheblich erschwert.

Der Umweltbericht enthält keine Maßnahmen, um eine Zielkonformität bei Emissionen oder dem Schutz von Natur und Landschaft herzustellen. Letzteres könnte durch die Wahl umweltschonender Alternativen erreicht werden. Z.B. durch den Vorrang von Ausbau vor Neubau bei Vorhaben, zu denen verkehrlich tragfähige und umweltschonende Alternativen vorliegen. Dies ist bspw. bei der A 14 (nördlich Magdeburg – Karstädt), der A 39 (Lüneburg – Wolfsburg), der A 46 (Hemer – Menden) und der A 52 (Gladbeck bis Essen/Nord) der Fall, um nur Einige zu nennen. Oder durch Streichung wirtschaftlich schön gerechneter und höchst umweltschädlicher Projekte wie der A 20 (Küstenautobahn). Die geplanten Ortsumfahrungen sind sämtlich Neubaumaßnahmen. Dort, wo der Durchgangsverkehr und die Zahl der Lkw niedrig sind, sollte alternativ der Umbau von Ortsdurchfahrten geprüft werden und dieser aus dem Haushaltstitel „Um- und Ausbau von Bundesstraßen, Lärmschutzmaßnahmen“ finanziert werden.

	Umweltbewertung	Fernstraßen		Schiene		Wasserstraße	
		hoch		hoch		hoch	
	Kriterien	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil	Zahl	Anteil
1	Reduktion von Treibhausgasen	Nein	kA	kA	kA	kA	kA
2	Reduktion von Schadstoffen	Nein	kA	kA	kA	kA	kA
3	Reduktion von Lärm	kA	kA	kA	kA	7	kA
4	Inanspruchnahme/Beeinträchtigung von Naturschutzvorrangflächen	94	12 %	5	50	4	28 %
5	Erhebliche Beeinträchtigung von Natura 2000-Gebieten	171	16 %	8	57 %	4	16 %
6	Inanspruchnahme unzerschn. Kernräume BfN Lebensraumnetzwerke	107	13 %	6	69 %	2	16 %
7	Zerschneidung von unzerschnittenen Großräumen und Achsen/Korridore der BfN Lebensraumnetzwerke	245	23 %	8	80 %		8 %
8	Flächeninanspruchnahme	Keine Einzelbewertung. Nur Gesamtbewertung					
9	Durchfahrung von Überschwemmungsgebieten	126	15 %	6	60 %	2	0 %
10	Durchfahrung Wasserschutzgebiete	36	5 %	7	70 %	0	8 %
11	Zerschneidung von unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen (UZVR)	81	10 %	3	30 %	7	0 %
12	Inanspruchnahme/Beeinträchtigung von Vorrangflächen des Kulturgüter- und Landschaftsschutzes	127	16 %	7	70 %	4	28 %
Summe	Hohe Umweltbetroffenheit	160	15 %	8	57 %		16 %

Neu- und Ausbauprojekte der Dringlichkeitsstufen VB7VB-E und WB\*/WB

### 3. Statt Schadstoffminderung: Grenzwert-überschreitung durch Straßenbau

Der Ausbau von Straßen im Umfeld von Ballungsräumen und Großstädten zieht zusätzlichen Verkehr an und erhöht die Belastung der Anwohner mit Schadstoffen. Das geschieht auch in Stadtteilen, die heute bereits die Grenzwerte für Feinstaub (PM10) und Stickstoffdioxid (NO<sub>2</sub>) überschreiten. Hinzu kommt, dass die Stickoxid-Grenzwerte der Diesel-Pkw im Realbetrieb nicht eingehalten werden. Trotzdem wird in Deutschland – anders als bspw. in den Niederlanden – an diesen Orten nicht auf den Aus- oder Neubau von Straßen verzichtet und nicht nach Alternativen wie dem Ausbau des öffentlichen Verkehrs gesucht. Auch in Ballungsräumen wird auf den Ausbau von Straßen gesetzt, statt intermodal – also verkehrsträgerübergreifend – zu planen.

### 4. Vorgetäuschte Bürgerbeteiligung bei der Straße. Dialoge nur bei der Schiene

Die EU-Richtlinie der Strategischen Umweltprüfung (SUP), seit Juli 2004 in Kraft, musste erstmals beim BVWP 2030 angewendet werden. Sie verlangt eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung auf der Ebene der Pläne und Programme sowie das Prüfen der „vernünftigen Alternativen“ bei Verkehrsvorhaben. Diese müssen „ermittelt, beschrieben und bewertet“ werden. Bei der DB AG sind Dialogforen oder andere informelle Beteiligungen zu umstrittenen Planungen bereits gelebte Praxis. Diese führten z. B. im Korridor Hamburg/Bremen-Hannover oder bei der Strecke Hanau-Würzburg-Fulda zur Aufnahme von Ausbau- anstelle von Neubaulösungen in den BVWP. Solche frühzeitigen Beteiligungen fordert auch der neue § 25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VerwVerfG): Demnach soll die „betroffene Öffentlichkeit frühzeitig unterrichtet“ und ihr „Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden.“

Vom 16. März bis zum 2. Mai 2016 fand für die Vorhaben des BVWP 2030 eine Bürgerbeteiligung statt, bei der 39.000 Stellungnahmen eingingen. Die Einsender bekamen keine Antwort, sondern nur eine Eingangsbestätigung. Ein summarischer Beteiligungsbericht des BMVI wies alle kritischen Argumente als falsch zurück. Etwa die Hälfte davon betrafen

Umweltthemen. Willkürlich wurden einzelne Vorschläge aufgegriffen. Als Positivbeispiel wird z. B. die Osttangente Augsburg genannt, wo die Aussage „N4“ für vierspurigen Neubau auf „N3/4“ für drei- oder/und vierspurigen Neubau auf dem Bürgerinitiativen und Verbände, die – wie auch der BUND – Alternativen für Straßenbauprojekte eingebracht haben, wurden vom Bundesverkehrsministerium auf diese Weise abgewatscht. Für eine echte Alternativenprüfung und –erörterung war gar keine Zeit eingeplant. Dem Bundestag wurden die Alternativvorschläge vorenthalten.

Gute Beteiligung muss laut „Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor“ (Berlin 2014, S. 11 ff.) des BMVI:

- a) transparent
- b) neutral bzw. unabhängig (bei der Verhandlungsführung, der Beauftragung von Gutachtern)
- c) ergebnisoffen gegenüber „vernünftigen Alternativen“
- d) dialogisch, auf Augenhöhe
- e) effektiv

erfolgen. Die zur Einsicht gegebenen Projektdossiers – vgl. [www.bvwp-projekte.de](http://www.bvwp-projekte.de) – waren jedoch intransparent und die Prognosen nicht nachvollziehbar. Es gab keine Rückfrage- und keine Dialogmöglichkeit. Die vom Bundesverkehrsminister beauftragten Gutachter legen die Projektdefinition, die Bewertungsprämissen und die Bewertungsergebnisse fest. Alternativen wurden bei den Straßenprojekten nicht geprüft. Die Ergebnisse des Bewertungsverfahrens und die Verkehrsprognosen wurden oft in Frage gestellt, Manipulationen kritisiert. Die Beteiligung war nicht ergebnisoffen. Stellungnahmen, die Ausbau statt Neubau, geringere Querschnitte, Managementlösungen etc. vorschlugen, wurde nicht gefolgt. Jegliche Kritik wurde zurückgewiesen. Einige Wünschen nach neuen Straßen und Höherstufungen wurden dagegen erfüllt.

Einziger Lichtblick: Bei den Schienenvorhaben der Bahn wurden Alternativen geprüft. Durch die Änderung des Raumordnungsgesetzes vom 23.5.2017 müssen ab dem 29. November 2017 „ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen“ geprüft werden. Damit sind Strategische Umweltprüfungen und frühe Beteiligungen auch für Straßen- und Wasserstraßenprojekte verpflichtend.



# III. Vorschläge zur Weiterentwicklung des BVWP

## 1. Projektpakete zu intermodalen Netzen entwickeln

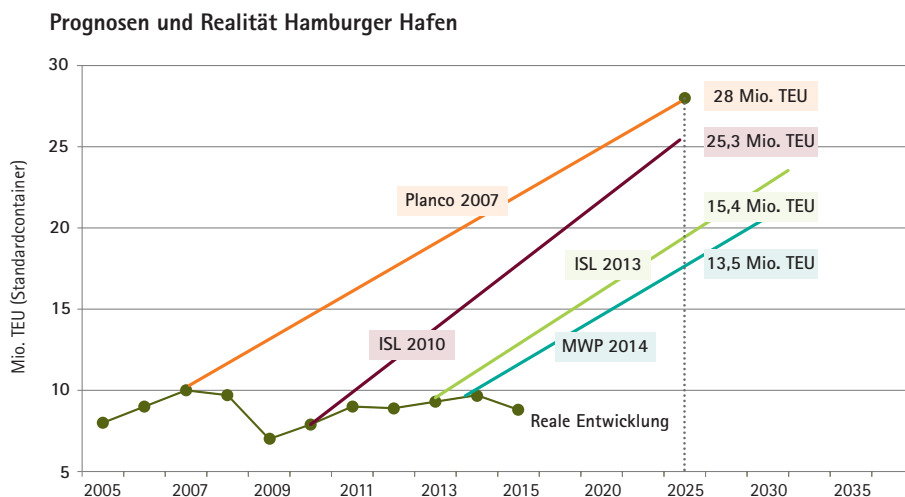
Eine Gesamtverkehrskonzeption ist im BVWP nicht erkennbar. Während den Schienenprojekten mit der „Netzkonzeption 2030“ der DB AG und den Wasserstraßen mit der Netzkategorisierung schlüssige Netzplanungen zugrunde liegen, sucht man diese bei den Fernstraßenprojekten vergebens. Dabei ist eine Verkehrsträger übergreifende Netzplanung die Basis für eine effiziente Verkehrsinfrastruktur. Aus vernetzten einzelnen Verkehrsträgern ergibt sich ein arbeitsteiliges Gesamtverkehrssystem.

Eine sinnvolle Netzplanung muss am Kernnetz der Europäischen Union und den Korridoren des Seehafen hinterlandes ansetzen. Dafür müssen als Erstes die weit überhöhten Umschlagsprognosen des Hamburger Hafens korrigiert werden. Der Ausbau der Knoten und die Engpassbeseitigung müssen nach dem Infrastrukturerhalt die höchste Priorität bekommen. Die Engpassbeseitigung sollte Verkehrsträger übergreifend umgesetzt werden, denn die überlasteten Großknoten sind bei der Straße und der Schiene dieselben. Das Agglomerationsprogramm in der Schweiz kann hier als Vorbild für eine intermodale Lösung von Verkehrsproblemen, die in diesen Regionen nur „bottom up“ erfolgen kann, dienen. Dass im BVWP der Knotenausbau und insgesamt 35 Vorhaben noch nicht bewertet sind, ist ein nicht akzeptabler Mangel des gesamten Plans. Zudem kann die Schiene ohne einen kompletten Ausbau der fünf Großknotenbereiche und weiterer Knoten keine zusätzlichen Verkehre

aufnehmen. Der Knotenausbau ist auch die Voraussetzung für die Umsetzung des Deutschlandtakts.

Bei der Engpassbeseitigung in den Korridoren des Seehafen hinterlandes muss aus Gründen des Klimaschutzes der Ausbau der Schiene an erster Stelle stehen. Während die Projekte des Schienengüterverkehrs auf diese Korridore bezogen sind, leisten die großen und teuren Straßenneubauprojekte des Vordringlichen Bedarfs keinen relevanten Beitrag zur Auflösung der Engpässe. Es bedarf einer Strategie, durch die der Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagert und so der Straßengüterverkehr begrenzt und dessen Wachstum verringert werden kann.

Ebenfalls höchste Priorität sollte der Ausbau intermodaler Drehkreuze (Hubs) und trimodaler Umschlaganlagen für Schiene, Wasserstraße und Straße haben. Auch die Binnenschifffahrt kann einen wichtigen Beitrag zur Entlastung des Straßenverkehrs leisten. Die Binnenhäfen, die heute bereits eine regionale Logistikfunktion innehaben oder künftig übernehmen können (vgl. Planco Consulting GmbH: Gutachten zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Binnenhäfen. Endbericht, i.A. des Bundesverkehrsministeriums, 2013) sollten als Hinterlandhubs für die Seehäfen genutzt werden. Dadurch können, z.B. auch durch Verlegung der Zollabfertigung in diese Hinterlandhubs, die Seehäfen durch Weitertransporte auf Schiene und Schiff entlastet werden. Das nationale Hafenkonzept aus dem Jahr 2015 greift dieses Thema nicht intensiv genug auf, sondern verharrt bei der Forderung von Wunschlisten mit Einzelprojekten.



Quelle: Zusammenstellung  
BUND HH, ISL: Institut für  
Seeverkehrswirtschaft und  
Logistik.

## 2. Schienennetzkonzeption 2030 komplett umsetzen, Benachteiligung der Schiene beenden

Die grundlegende Verbesserung der Schienenplanung im BVWP 2030 ist der DB AG zu verdanken, die schon 2013 ihre „Netzkonzepktion 2030“ vorlegte und sie zum Bundesverkehrswegeplan anmeldete. Dieses Netz wurde in engem Bezug zum EU-Kernnetz entwickelt. Ziel ist die Engpassbeseitigung in den Korridoren des Seehafenhinterlandes und der Ausbau der überlasteten Knoten, insbesondere der fünf Großknotenbereiche Frankfurt/Main, Hamburg, Köln, Mannheim und München. Nach Aussage der DB AG ist der Knoten Köln verantwortlich für rund ein Drittel der deutschlandweiten Bahnverspätungen im Fernverkehr. Eine vollständige Umsetzung des Netzkonzpts der DB AG würde, konservativ geschätzt, laut Auskunft der DB AG eine CO<sub>2</sub>-Reduzierung um 2,2 Millionen Tonnen pro Jahr bewirken. Die Verlagerung auf die Schiene ist die zentrale Maßnahme zur Reduzierung von Treibhausgasen im Zielsystem des BVWP 2030.

So gut das Planungskonzept ist, so schlecht ist dessen Umsetzung im BVWP. Die Vorhaben für die Schiene sind, sowohl die Planung als auch die Finanzierung betreffend, ein Torso. Im Vordringlichen Bedarf finden sich 22 Schienenvorhaben, darunter immerhin auch die wichtigsten aus der „Netzkonzepktion 2030“. 39 Schienenprojekte sind jedoch der neuen Kategorie des „Potenziellen Bedarfs“ zugeordnet. Diese Maßnahmen können in den Vordringlichen Bedarf aufsteigen, wenn sie dereinst bewertet sind. Hier finden sich entscheidende Maßnahmen für die Ausweitung der Netzkapazität und die Auflösung von Engpässen: die fünf Großknotenbereiche, weitere Knoten, der Ausbau des Kombinierten Verkehrs und der Rangierbahnhöfe und 30 Streckenvorhaben.

Für den potenziellen Aufstieg dieser Maßnahmen in den Vordringlichen Bedarf sind dort Platzhalter vorgesehen. Beispielsweise zwei Milliarden Euro für den Ausbau der fünf Großknoten, für die faktisch aber mehr als sieben Milliarden Euro benötigt werden, oder 1,6 Milliarden Euro für den Ausbau von 30 Strecken des Potenziellen Bedarfs. Ebenfalls dem Potenziellen Bedarf zugeordnet ist der Ausbau von Überholgleisen, um die Befahrbarkeit des gesamten Netzes mit 740 Meter langen Güterzügen, der europäischen Standardlänge,

sicher zu stellen. Eine absolut vordringliche Maßnahme, die ca. 300 Millionen Euro kostet.

Ohnehin wurde die Schiene im Vergleich zur Straße benachteiligt: Regionale Bahnstrecken wurden nicht in den BVWP aufgenommen, dafür aber über 500 Ortsumfahrungen. Bei der Alternativenprüfung zu Straßenprojekten kam z.B. die Ertüchtigung paralleler Bahnstrecken nicht in Frage.

Die Aufträge für die Bewertung der Projekte des Potenziellen Bedarfs und für die Gutachten der Anlagen des Kombinierten Verkehrs und der Rangierbahnhöfe wurden erst im Frühjahr 2016 vergeben. Die Bewertungsergebnisse sollen erst Ende 2018, also zwei Jahre nach Verabschiedung der Ausbaugesetze vorliegen. Dann muss der Bundestag erneut entscheiden und dessen Verkehrsstrategie und Klimawirkung.

Der BVWP 2030 muss zur Einhaltung der Klimaziele die genannten Schienenprojekte aus dem Potenziellen Bedarf finanzieren und prioritär umsetzen. Dafür ist eine Finanzierungslücke von 10–15 Milliarden Euro zu schließen. Ziel sollte die Verdoppelung der Anteile des Schienenverkehrs an der Verkehrsleistung sein. Der Beschluss der Halbierung der Trassenpreise im Schienengüterverkehr ab 2018 ist eine zentrale Weichenstellung für solche Verkehrsverlagerung. Aktuelle Studien der TU Berlin und des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums belegen, dass der Schienengüterverkehr bei Umsetzung dieser Maßnahmen tatsächlich innerhalb von 15 Jahren verdoppelt werden kann.

### Projektbeispiele aus dem BVWP 2030: Die Karniner Bahnbrücke und die Ortsumfahrung Wolgast

*Der Wiederaufbau der Karniner Brücke würde die Bahn-Fahrzeit von Berlin nach Usedom auf zwei Stunden halbieren. Dennoch schied das Projekt im Vorfeld des BVWP aus, da regionale Bahnprojekte nicht in den Plan mit aufgenommen wurden. Die 10 km lange Ortsumfahrung bei Wolgast einschließlich des Baus einer weiteren Straßenbrücke nach Usedom für 100 Millionen Euro wurde dagegen in den Vordringlichen Bedarf des BVWP 2030 aufgenommen. Die Gutachter ermittelten, dass so die Pkw-Fahrtzeiten um ein halbes Prozent verkürzt würden. Der BUND forderte vergebens, regionale Bahnprojekte in den BVWP 2030 aufzunehmen.*

### 3. Wasserstraßen und Binnenhäfen für Verkehrsverlagerung nutzen

Wegen der notorischen Schwierigkeit von Wasserstraßenprojekten, die Schwelle der Wirtschaftlichkeit von 1,0 bei der Nutzen-Kosten-Analyse zu überschreiten, wurde dieses Mal strategisch mit diesem Verkehrsträger umgegangen. Betont wurde, die „Förderung umweltfreundlicher Verkehrsträger ist ein Schwerpunkt der Verkehrspolitik“ und, es ginge darum, „auch eventuell langfristig wirtschaftliche Projekte“ zu realisieren (BVWP 2030, S. 42).

Die elf als laufend und fest disponiert deklarierten Projekte waren vor allem Kanalausbaumaßnahmen einschließlich des bundesweit wichtigsten Einzelprojekts, nämlich des Ausbaus des Nord-Ostsee-Kanals (NOK). Die Vertiefung („Fahrrinnenanpassung“) der Unter- und Außenelbe sollte richtigerweise im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung untersucht werden. Das 400 Millionen Euro teure Projekt wurde letztlich dieser Prüfung entzogen und als „zugesagter Neubeginn“ und „laufendes Projekt“ gelistet. Die von den Umweltverbänden geforderte Alternative der Hafenkooperation oder eines Hafenverbundes des Hamburger Hafens mit dem Tiefwasserhafen Jade-Weser-Port blieb somit unbeachtet.

#### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Ausbau des Elbe-Lübeck-Kanals

*Für den Ausbau des Elbe-Lübeck-Kanals mit Kosten von 790 Millionen Euro gibt es keinen Verkehrsbedarf. Er ist unwirtschaftlich. Das Nutzen-Kosten-Verhältnis ist 0,5 und es gibt eine hohe Umweltbelastung. Die Ladungsmengen gehen seit Jahren zurück. Die Kanalniederung hat einen hohen Wert als Naherholungsraum für die Bevölkerung und spielt auch im Tourismus eine bedeutende Rolle, insbesondere für den Fahrrad- und Bootstourismus. Auch der naturschutzfachliche Wert der ehemaligen Niedermoor-Niederung ist hoch. In der Biodiversitätsstrategie der Bundesregierung ist dieser Korridor eine Hauptverbundachse. Trotz all dem sieht der BVWP den Ausbau weiter vor.*

In die Kategorie Vordringlicher Bedarf (VB)/Vordringlicher Bedarf Engpassbeseitigung (VB-E) wurden insgesamt 22 Wasserstraßenprojekte mit einem Aus- und Neubauvolumen von vier Mrd. Euro einsortiert. Nach Aussage des BMVI war das Nutzen-Kosten-Verhältnis das wichtigste Kriterium für die Aufnahme in den VB/VB-E. Zu den sieben Projekten der VB-Engpassbeseitigung gehören u.a. die Abladeoptimierung der Fahrrinnen am Mittelrhein, die Fahrrinnenvertiefung des Untermain bis Aschaffenburg sowie die Fahrrinnenanpassung der Außen- und Unterweser und der Außenems. Die Eingriffe in die beiden letzten Flüsse sieht der BUND sehr kritisch.

In Summe stellt die Priorität für den Erhalt, für die es auch eine klare Umsetzungsstrategie gibt, und die Netzkategorisierung der Wasserstraßen einen beachtlichen Fortschritt dar. Das Wasserstraßennetz wurde nach dem vorhandenen und prognostizierten Transportaufkommen in die drei Kategorien A (>6 Mio. t/Jahr), B (4 Mio. t/a) und C (0,6 Mio. t/a) eingeteilt, die das Kernnetz darstellen.

Allerdings lässt die ökologische Achtsamkeit bei den Flussvertiefungen bisher noch sehr zu wünschen übrig.

Auch eine Verlagerungsstrategie fehlt bisher. Diese sollte rasch auf Grundlage des Gutachtens zur Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit der Binnenhäfen von der Planco Consulting GmbH (i.A. BMVI, 2013, S. 16) entwickelt werden. Die Gutachter haben dargelegt, welche 16 Binnenhäfen als Seehafen-hinterlandhubs genutzt werden sollten und dass von diesen auch sieben zur Übernahme zusätzlicher Logistikfunktionen der Seehäfen in der Lage sind. Diese Binnenhäfen sind trimodal und auch an die Schiene angeschlossen. Außerdem sollte durch Brückenanhebungen ein zweilagiger Containertransport auf den Kanälen des Kernnetzes ermöglicht werden, auch wenn diese Brücken noch nicht abgängig sind.



#### 4. Verkehrsprobleme von Großstädten intermodal lösen: Agglomerationsprogramm auflegen

Der BVWP 2030 verspricht vollmundig, mit Hilfe des Engpassbeseitigungsprogramms in der Dringlichkeit VB-E Staus von 2.000 km Länge zu beseitigen. Abgesehen von einigen freien Strecken (A 1, A 2, A 6, A 8, A 5) treten Staus überwiegend im Umfeld von Großstädten und Ballungsräumen auf, nämlich in und um Hamburg, Frankfurt/Main, Mannheim/Ludwigshafen, Stuttgart, Nürnberg und München. Diese Stauschwerpunkte der Straßen korrespondieren mit den überlasteten fünf Großknotenbereichen der Bahn (vgl. BVWP 2030, S. 18 ff.). Allerdings sind die beim BVWP verwendeten Verkehrsmodelle offensichtlich nicht in der Lage, die Knotenprobleme der Bahn abzubilden: Der am stärksten überlastete Großknoten in Deutschland, Köln, wird dargestellt als hätte er Kapazitätsreserven. Gleiches gilt für die vier anderen Großknotenbereiche. Auch bei der Straße sind die bundesweiten Modelle anscheinend nicht in der Lage, die Überlagerung von Fernverkehr und Nahverkehr auf den Autobahnen abzubilden. Die größten kapazitätsbedingten Staus betragen über 300 Staustunden pro Jahr – also etwa eine Stunde pro Tag – und haben häufig mit Pendlerströmen zu tun. Anders als im Güterverkehr sind die dominanten Weglängen im Personenverkehr weniger als 50 Kilometer lang, liegen also im Nahverkehrsbereich. Fahrtziel sind meist die Städte selbst, deren Stau Probleme durch eine Ausweitung der Straßenverkehrskapazitäten nicht gelöst sondern eher verschärft werden. Von den Schadstoffbelastungen ganz zu schweigen.

Ein Abbau von Staus kann im Umfeld von Städten nur Verkehrsträger übergreifend erfolgen. Die Ausweitung der Straßenkapazität erhöht die Zahl der Pkw, die ja meist in die Städte einfahren wollen und spätestens dort im Stau landen. Zur Lösung der Überlastungsprobleme der Straße muss der Nahverkehr ausgebaut werden. Häufig geht es um Pendlerprobleme auch auf Autobahnen. So sollten z. B. bei der A 52 nördlich Essen – Gladbeck betriebliche Mobilitätskonzepte und weitere intelligente Lösungen einbezogen werden, die die Nachfrage beeinflussen.

Die Bundesregierung sollte sich ein Vorbild an der Schweiz nehmen: Hier wird mit dem sogenannten Agglomerationsprogramm eine koordinierte und nachhaltige Planung von

Verkehr, Siedlung und Landschaft in urbanen Räumen angestrebt. Die Agglomerationsprogramme werden „bottom up“ von den Städten oder Kantonen in vierjährigem Rhythmus aufgestellt und enthalten: ein Zukunftsbild der Agglomerationsentwicklung, eine Schwachstellenanalyse, eine Gesamtstrategie sowie priorisierte Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen, für die dann Zuschüsse des Bundes beantragt werden. Grundanforderungen hinsichtlich der Partizipation und einer differenzierten Verkehrs- und Wirkungsanalyse müssen erfüllt sein. Die Bewertung erfolgt qualitativ. Über die Höhe der zu vergebenden Mittel entscheidet das nationale Parlament, über ihre Freigabe die Bundesregierung nach der Programmevaluierung (<http://bit.ly/2itXhRm>). Das Agglomerationsprogramm wurde Anfang 2017 in der Volksabstimmung mit großer Mehrheit angenommen – obwohl es mit einer Erhöhung der Mineralölsteuer einherging.



##### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Neubau der A 52 in Gladbeck

Für den Transitverkehr sollen 2,6 Kilometer durch Gladbeck auf der Trasse der B 224 gebaut werden, obwohl die parallel verlaufende A 43 gerade sechsspurig ausgebaut wird. Das Projekt würde regionale Grünzüge und Frischluftschneisen beeinträchtigen sowie zusätzlichen Verkehr anziehen, obwohl in Gladbeck bereits die Schadstoffgrenzwerte für Stickstoffdioxid überschritten werden. Die vom BUND vorgeschlagenen Alternativen wie die 2019 erfolgende Taktverdichtung der S-Bahn 9 und der Bau des Rad-schnellwegs RS1, Verkehrsmanagement, betriebliche Mobilitätskonzepte, Teleworking u.a.m. wurden vom BMVI nicht einbezogen.

## 5. Einhaltung der Städtebauziele sicherstellen: Ortsdurchfahrten umbauen

Als städtebauliche Ziele werden die Minderung von Lärm und Abgasen sowie bessere Lebensqualität in den betroffenen Städten und Gemeinden genannt. Entscheidend ist für eine Verbesserung der Lebens- und Aufenthaltsqualität, ob tatsächlich eine ausreichende Verkehrsentslastung erfolgt. Die ist abhängig davon, wie hoch die Anteile des Durchgangsverkehrs und der Lkw-Verkehre sind. Meist überwiegen die Binnenverkehre sehr deutlich über den Durchgangsverkehr. Der Binnenverkehr muss deshalb z.B. im Rahmen von Verkehrsentwicklungsplänen mit eingebunden werden. Erst dann lassen sich die im BVWP betrachteten Straßenraum-, Flächen-, Erschließungs- und Sanierungseffekte tatsächlich richtig bewerten. Es ist darauf zu achten, dass diese Effekte nicht in Widerspruch zum 2013 eingefügten § 1a Absatz 2 des Baugesetzbuches geraten, der einen strikten Vorrang der Innen- vor der Außenentwicklung verlangt.

Wie im städtebaulichen Bewertungsgutachten für den BVWP dargestellt (vgl. VSU GmbH, Modernisierung der BVWP-Methodik. Teil „Städtebauliche Effekte“. Schlussbericht, Herzogenrath 2012, S. 10 ff.) ist ein spürbarer Entlastungseffekt dann zu erzielen, wenn die bestehende Ortsdurchfahrt umgebaut wird. Das ist bisher noch nicht die Praxis. Daher sollte alternativ oder zusätzlich zum Bau einer Ortsumfahrung der Umbau der Ortsdurchfahrt aus dem Haushaltstitel 741 41-722 „Um- und Ausbau, Lärmschutzmaßnahmen (Bundesstraßen)“ finanziert werden. Damit würde dieser Titel zweckentprechend verwendet.

Der Bau der über 500 Ortsumfahrungen im BVWP 2030 kostet pro Projekt im Durchschnitt 25 Millionen Euro bei einer Länge

von fünf Kilometern. 13 Milliarden Euro sind dafür etatisiert. Der stadtverträgliche Umbau einer Ortsdurchfahrt auf einer durchschnittlichen Länge von drei Kilometern kostet einschließlich Auskoffierung, Verlegung von Leitungen u.a.m. weniger als drei Millionen Euro. Reserviert man jährlich 100 Millionen Euro des o.g. Haushaltstitels für diesen Umbau auf der Grundlage von kommunalen Verkehrsentwicklungsplänen, könnten 400 Ortsdurchfahrten umgebaut und auf 1.200 Kilometern z.B. der Rad- und Fußverkehr verbessert werden. Der Gesamtpreis hierfür belief sich auf 1,2 Milliarden Euro, also auf etwas weniger als einem Zehntel der Kosten der Ortsumfahrungen des Vordringlichen Bedarfs.

Die folgenden Schritte sollten bei allen Ortsumfahrungen unternommen werden:

1. Verbesserung der Entscheidungsgrundlagen: Vorab Prüfung der Effekte der Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ab 2018 auf den Mautausweichverkehr. Angabe oder Ermittlung der Anteile des Durchgangsverkehrs und darunter der Lkw. Darstellung der städtebaulichen Planungen (Straßenraum-, Erschließungs-, Sanierungseffekte).
2. Bei einem Durchgangsverkehr von unter 25 Prozent sollte der Umbau der Ortsdurchfahrt Vorrang vor dem Bau einer Ortsumfahrung erhalten und diese Planung weiter verfolgt werden.
3. Der Einbau von Flüsterasphalt ist bei den Fällen, wo der Umbau der Ortsdurchfahrt den Bau einer Ortsumfahrung ersetzt, regelmäßig vorzusehen. Er führt bei 50 km/h im Mittelungspegel zu einer Lärmreduzierung von bis zu 9 dB(A), bei Lkw um 5 dB(A).
4. Frühe Bürgerbeteiligung und öffentliche Debatte. Alternativenprüfung.
5. Priorisierung der Maßnahmen auf Landes- oder Bundesebene nach den Entlastungswirkungen.

### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: B 10 Hinterweidenthal – Landau

Die B 10 soll auf vier Spuren ausgebaut werden. Heute ist sie eine Mautausweichstrecke, die Lkw-Strecken verkürzt und Geld spart. Dadurch werden jedoch die Menschen in den Ortschaften belastet. Die Bemaatung aller Bundesstraßen ab 2018 beseitigt diesen Anreiz. Der vierspurige Ausbau würde jedoch weiteren Verkehr anziehen, greift in das Biosphärenreservat Pfälzer Wald ein und gefährdet den Erfolg des größten Luchs-Ansiedlungsprojekts in Deutschland. Die Alternative einer weiträumigen Verkehrslenkung und kleiner Ausbaumaßnahmen wurde beim BVWP nicht geprüft.



## 6. Dialogverfahren zu umstrittenen Straßenprojekten durchführen

Die offizielle und EU-rechtlich vorgeschriebene frühe Beteiligung zum BVWP 2030 wurde oben bereits kritisch gewürdigt: Substanzielle Änderungen an der Investitionsstruktur und einzelnen Projekten waren wegen des vorab fixierten, viel zu engen Zeitplans der Verabschiedung der Ausbaugesetze unmöglich. Die Qualitätsstandards guter Beteiligung wurden nicht erfüllt, Alternativen auf Bundesebene überhaupt nicht oder nicht gleichberechtigt geprüft. Die SPD bricht damit auch ihre eigenen Wahlversprechen, einen „neuen Infrastrukturkonsens“ durch Bürgerbeteiligung herbeizuführen (vgl. BT-Drucks. 17/9156 v. 27.3.2012).

Die Bundestagsfraktion Die Linke hatte Ende November 2016 einen Vorschlag des BUND, bei der Umsetzung des BVWP die Bürgerbeteiligung zu verbessern, übernommen. Sie brachte den Antrag ein, vor einer Entscheidung über netzrelevante Fernstraßen „die von Verwaltungen oder Dritten vorgeschlagenen vernünftigen Alternativen im Rahmen von Dialogverfahren zu prüfen und deren Ergebnis dem Bundestag zur Entscheidung vorzulegen. Der Deutsche Bundestag würdigt diese Alternativen und wählt eine Vorzugslösung aus, die sodann die bisher in den vordringlichen Bedarf eingestellte Planung ersetzt. Für Ortsumfahrungen und andere Projekte mit überwiegend lokaler Wirkung sind vernünftige Alternativvorschläge vor Ort in Bürgerbeteiligungsverfahren und ggf. erweiterten Beteiligungsverfahren zu diskutieren

und die Ergebnisse dem Bundestag vor dem Finanzierungsbeschluss zur Kenntnis zu bringen.“

In der gemeinsamen Ausschusssitzung des Verkehrs-, Umwelt- und Haushaltsausschusses am 23.11.2016 stimmten die Fraktionen Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen für, die CDU/CDU und die SPD gegen diesen Antrag. Bei großen Schienenprojekten wurde genau dieses Verfahren durchgeführt: Im Rahmen des Dialogverfahrens „Schiene Nord“ z.B. wurde auf Augenhöhe mit Betroffenen, Stakeholdern und Politikern eine Alternative zur ursprünglichen „Y-Trasse“ – Bremen/Hamburg – Hannover – eine Ausbaulösung entwickelt und angenommen, die dann direkt in den BVWP eingestellt wurde.

Im Nachgang zum BVWP 2017 hat der Bundestag durch Änderung des Raumordnungsgesetzes (BGBl. I, 2017 v. 23.5.2017) eine obligatorische frühe Öffentlichkeitsbeteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens eingeführt. Darin müssen ab Ende November 2017 „auch ernsthaft in Betracht kommende Standort- oder Trassenalternativen sein.“ Die Verfahrensunterlagen müssen mindestens einen Monat lang öffentlich ausgelegt werden und es ist „darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können“ (§ 15 Raumordnungsgesetz). Damit wurde die Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung formal umgesetzt. Ob tatsächlich Alternativen geprüft und dialogische Verfahren bei Straßenvorhaben umgesetzt werden, muss die Praxis erweisen.



### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Geplanter Neubau: A 46 Hemer – Menden – Arnsberg-Neheim

20 km Autobahneubau der A 46 für 483 Mio. Euro wurden in den Vordringlichen Bedarf eingestellt. Eine Wirtschaftlichkeit wurde durch die Annahme erreicht, dass praktisch alle Kfz von der Ortsdurchfahrt Hemer auf die A 46 wechseln. Das städtische Verkehrsgutachten belegt aber, dass nur für ein Drittel zutrifft. Vier Natura 2000-Gebiete würden „durchfahren“. Der bestandsorientierte Ausbauvorschlag des BUND führt die Verkehre von Iserlohn und Menden direkt nach Norden zur A 44, kostet nur 65 Mio. Euro, schont die Natura 2000-Flächen und Erholungsgebiete, umfährt Wickede und erreichte eine doppelt so hohe Wirtschaftlichkeit.

# IV. Bausteine einer nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturplanung

Seit 50 Jahren sind in Deutschland Reformversuche von unterschiedlichsten Regierungen am Planungs- und Finanzierungssystem für die Bundesfernstraßen gescheitert. Unser politisches System scheint an dieser Stelle nicht lernfähig zu sein. Daran hat auch das Inkrafttreten des Pariser Klimavertrags nichts geändert. Ohne Strukturreformen wird es aber eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturplanung nicht geben. Im Folgenden werden die Bausteine einer Infrastrukturwende als Teil der Verkehrswende beschrieben. Diese Maßnahmen müssen zusätzlich zu denen aus Kapitel III ergriffen werden, um zu einer nachhaltigen Verkehrsentwicklung zu kommen.

## 1. (Re)Naissance der Verkehrspolitik. Verkehrsplanung statt Straßenbau

Zurzeit findet Verkehrspolitik ohne Verkehrspolitiker, Verkehrsplanung ohne Verkehrsplaner statt. Das hat Ursachen:

### a) Desorganisation im Verkehrsministerium:

Politiker, die etwas verändern wollen, sollten nicht Verkehrsminister werden. Dieser Eindruck drängt sich auf. Dass Minister Lauritz Lauritzen (1972-1974) dem Menschen Vorrang geben und generell Tempo 100 km/h einführen wollte, dass Minister V. Hauff (1980-82) 7.000 km Autobahnen streichen wollte, führte zu Gegenkampagnen und zum schnellen Ende ihrer Amtszeit. Seither dominierten straßenbaubejahende/-euphorische Minister und regionale Beuteschemata. Georg Leber hatte die Blaupause für Ersteres erfunden mit dem Versprechen eines Autobahnanschlusses für Jeden. Den regionalen Zugriff teilten sich Bayern (H. Dollinger 1982-87, F. Zimmermann 1987-91, P. Ramsauer 2009-13, A. Dobrindt seit 2013) und Ostdeutschland (G. Krause 1991-93; M. Stolpe 2002-05; W. Tiefensee 2005-09) auf.

Ein neues Phänomen ist die Politisierung der Verwaltung mit Wahlkampfprojekten durch Alexander Dobrindt. Im Verkehrsministerium stehen die Abteilungen Straßenbau, Wasserstraßen, Schienenverkehr – auch Luftverkehr – weitgehend isoliert. Die Grundsatzabteilung ist den Fachabteilungen nicht übergeordnet. Wegen der Mängel abteilungsübergreifender Kooperation sind die Versuche der besseren Koordination und Integration bei der Verkehrs-

wegeplanung seit den 70er Jahren bis heute gescheitert. Der BVWP 2030 stellt drei weitgehend getrennte sektorale Planungen nebeneinander. Von einer vernetzten Planung kann keine Rede sein.

- b) Föderalismus als Hemmnis: Die dezentrale Anmeldung wurde 1957 eingeführt, weil damals Planer auf Bundesebene fehlten. Die Länderminister – egal welcher Couleur – sind in einer Sandwich-Position, haben Druck von unten und von oben. Wahlkreispolitiker und die regionale Wirtschaft listen Straßenbauwünsche auf. Das Bundesverkehrsministerium versagt bei der Bundesnetzplanung. Die Länder, die viele Wünsche in den Vordringlichen Bedarf bekommen, werden mit hohen Überweisungen aus dem Bundeshaushalt belohnt (Länderquoten) – ein umweltpolitisch irrsinniges Anreizsystem. So entstehen lange Wunschlisten, die mit Problemlösung, Bürgernähe, Transparenz und Effizienz nichts zu tun haben und somit dem Grundgedanken des Föderalismus entgegenwirken. Auch Bundestagsabgeordnete fordern schlicht Straßen für ihre Wahlkreise statt Ziele und Investitionsschwerpunkte zu setzen.
- c) Fehlende Beteiligungsrechte der Bürger: Es gab beim BVWP keinen Rechtsanspruch auf Beteiligung, Transparenz und faire Verhandlungsführung. Sämtliche Standards guter Beteiligung wurden beim BVWP verfehlt.
- d) Monopolisierung der Expertise: Eine Handvoll Gutachterbüros erstellen die Prognosen zu Straßenbauprojekten und profitieren von einem Geschäftsmodell der Mehrfachverwertung. Konsensgutachten verschiedener Disziplinen gibt es nicht. Ermessensspielräume und praktische Werturteile werden ausgeschöpft, um gewünschte Ergebnisse zu erzielen. Und die Verkehrsministerien nutzen ihre Einflusschancen als Auftraggeber und Besteller.

**Fazit: Gebraucht werden eine Organisationsreform im Verkehrsministerium für eine integrierte Planung, eine bessere Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern, ein Rechtsanspruch auf Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger und interdisziplinäre Gutachten.**

## 2. Finanzielle Anreize: Nutzungsgebühren auf allen Straßen

Nachhaltige Infrastrukturentwicklung ist ohne Veränderung der ökonomischen Anreize nicht möglich. Das Verkehrswachstum von 12 Prozent bei der Personenverkehrs- und 38 Prozent bei der Güterverkehrsleistung, das dem BVWP 2030 zugrunde liegt, ist getrieben durch umweltschädliche Subventionen. Z. B. die steuerliche Subventionierung des Diesel-Kraftstoffs mit 18,4 Cent/Liter, die einen Dieselboom auslöste und einen Anreiz zum Vielfahren sowie zur Steigerung der Gewichte und der Motorisierung der Pkw liefert. Hinzu kommen das Privileg niedrigerer Abgasstandards, das Dienstwagenprivileg, das ebenfalls Dieselautos begünstigte u.v.m. Das Wachstum des Güterverkehrs ist vor allem durch das Absenken der Kosten mit Hilfe von Sozialdumping zurückzuführen. Das Wachstum des ausländischen Lkw-Verkehrs liegt um den Faktor 2 bzw. 4 über dem inländischen, der Marktanteil ausländischer bzw. gebietsfremder Fahrzeuge liegt bei 40 Prozent. Dass mehr Verkehr hier nicht zu mehr Wohlstand führt, liegt auf der Hand. Zumal dieses „Wachstum“ weniger auf höheren Transportmengen als auf längeren Wegen beruht.

Diesem wesentlich durch Subventionen und Kostensenkung getriebenen Wachstum Straßen hinterher zu bauen, um Zeit zu gewinnen und die Transportkosten noch weiter zu senken, ist keine Lösung. Denn die Kapazitätsausweitung der Straßen erzeugt Neu-Verkehr, den es ohne diese Maßnahmen nicht gäbe, reizt Unternehmen an, Standorte zu verlagern und Pendler zum Wegziehen vom Arbeitsplatz und führt damit zur Verlängerung von Wegstrecken. Verkehrsprobleme werden so nicht gelöst, sondern auf ein höheres Niveau gehoben. Der Hase rennt dem Igel hinterher.

Statt in der Nutzen-Kosten-Analyse fiktive Nutzen aus Zeitgewinnen zu monetarisieren, wäre die reale Bepreisung des knappen Straßenraums der richtige Lösungsansatz. Straßen sind Kollektivgüter oder öffentliche Güter. Die kostenlose Bereitstellung führt zu Übernutzung. Allerdings besteht Rivalität der Nutzungen. So behindert Übernutzung andere Straßennutzer, indem sie Zeitverluste verursacht. Eine Straßennutzungsgebühr kann das Problem beheben.

Die Lkw-Maut zeigt den Weg. Sie wird entfernungs- und emissionsabhängig erhoben. Sie wurde von 12 auf 7,5 Tonnen reduziert, eine Absenkung auf 3,5 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht soll folgen. Im Juli 2018 soll sie auf alle Bundesstraßen ausgeweitet werden. Seit 2015 werden die externen Schadstoffkosten angelastet, die Einbeziehung der Lärmkosten wird vorbereitet. Städten mit über 80.000 Einwohnern, die Träger der Straßenbaulast von Bundesstraßen auf ihrem Territorium sind, werden die Einnahmen auf diesen Straßen rückerstattet. Die Einnahmen fließen stellvertretend an die Länder.

Auch bei den Pkw ist eine entfernungs- und emissionsabhängige Bemaßung möglich. Diese sollte –Einigung mit der EU-Kommission hin oder her – aber nicht per Vignette kassiert werden. Auch hier müssen die Länder und Kommunen einbezogen werden mit einem System „Maut für alle“. Jeder gefahrene Kilometer wird bepreist mit den Infrastruktur- und externen Kosten. Dazu muss ein europäisches On-Board-Unit (OBU) entwickelt werden, das alle Mautsysteme einlesen kann und die Daten dezentral im OBU speichert. Städte können durch Zuschläge eine City-Maut erheben. Schon durch die Transparenz und Effizienz dieses Systems ergibt sich ein Lenkungseffekt. Kürzere Wege und Mitnahme werden angereizt, Nutzen statt Besitzen wird gefördert, neue Angebote wie „Mobility on Demand“ entstehen. Die Einnahmen sollen in ein System „Verkehr finanziert Verkehr“ statt in „Straße finanziert Straße“ fließen.

Das von der EU-Kommission am 31.5.2017 vorgelegte „Mobility Package“ schlägt u.a. die Aufnahme von CO<sub>2</sub>-Kosten in die Lkw-Maut und bis spätestens 2027 die Umstellung der Pkw-Maut auf eine entfernungsabhängige Anrechnung vor. Beide Maßnahmen wären wichtige Schritte für mehr Klimaschutz und faireren Wettbewerb zwischen den Verkehrsträgern. Im ersten Fall hat Bundesverkehrsminister Dobrindt, im zweiten der geschäftsführende Minister Christian Schmidt widersprochen.

Die deutsche Verkehrspolitik bleibt dauerhaft auf Konfrontationskurs mit der Europäischen Union.



### 3. Koordinierte Hafenpolitik. Motorways of the Sea nutzen

Ausgangspunkt für die großen Güterverkehrsströme in Deutschland und Drehscheiben des globalen Handels sind die großen Seehäfen an der Nordsee: Hamburg, Bremerhaven und demnächst wohl auch der neue Tiefwasserhafen in Wilhelmshaven (Jade-Weser-Port). Aber auch für die Häfen Zeebrügge, Antwerpen, Rotterdam und Amsterdam (ZARA-Häfen) ist Deutschland das wichtigste Hinterland. Sechs der neun EU-Kernkorridore verlaufen durch Deutschland.

Die Bundesregierung schöpft auch in ihrem neuen Hafenkonzept von 2015 ihre Kompetenzen zur Koordinierung der Hafenentwicklung nicht aus. Eine Arbeitsteilung mit dem Jade-Weser-Port kam wegen des Widerstands von Hamburg nicht zustande. Den Vorschlägen der Umweltverbände folgte der Hafenbeirat nicht. Durch die Einbindung des Jade-Weser-Ports hätte das Transshipment – der Umschlag von Containern von Ozeanschiffen auf sogenannte Feederschiffe – beispielsweise über den Nord-Ostsee-Kanal den gesamten Baltischen Raum auf den „Motorways of the Sea“ bedienen können. Die Seeschifffahrt, der leistungsfähigste Verkehrsträger im Güterverkehr, wurde im BVWP vollständig ausgeblendet.

Ein Stopp zusätzlich an den Mittelmeerhäfen könnte die Transportwege im Hinterland massiv verkürzen und Verkehre vermeiden. Denn der Transport vom Rotterdamer Hafen auf der Straße nach Österreich oder Oberitalien verursacht mehr Emissionen und Belastungen als der Schiffstransport über 10.000 km. Die Lösung liegt hier in einer koordinierten Hafenpolitik der EU und einem strategischen Ausbau der Hafeninfrastrukturen des EU-Kernetzes zur Verlagerung.

### 4. Den Anteil des Schienengüterverkehrs bis 2030 verdoppeln

Das im BVWP 2030 fehlende Ziel- und Handlungsszenario sollte nach der nächsten Bundestagswahl nach Vorlage des Gutachtens zum Kombinierten Verkehr und den Bewertungen der Projekte des potenziellen Bedarfs im Herbst 2017 erarbeitet werden. Eine wirksame Strategie der Verkehrsverlagerung muss ein Baustein davon sein.

Die vollständige Umsetzung der Netzkonzeption der DB AG einschließlich des Knotenausbaus und des „740-Meter-Netz“ für Züge mit Standardlänge sind eine gute Voraussetzung für die Verdoppelung des Schienengüteranteils von heute 18 auf 35 Prozent in 2030. Die CO<sub>2</sub>-Einsparung beim Güterverkehr wird von der Bahn mit 2,2 Millionen Tonnen pro Jahr veranschlagt. Die Verdoppelung der Transportleistung mit sieben Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Minderung. Auch die 2016 erstellten Gutachten des Umweltbundesamtes, der TU Berlin für das Netzwerk Europäische Eisenbahnen und die Szenarien unter Federführung des Deutschen Luft- und Raumfahrtzentrums kommen auf diese Größenordnung. Durch zusätzliche Maßnahmen wie die angekündigte Halbierung der Trassenpreise kann eine Minderung um neun Millionen Tonnen CO<sub>2</sub> erreicht werden. Dazu sind drei Gruppen von Maßnahmen umzusetzen: Infrastruktur, Technologie (die sich auf den Endenergieverbrauch auswirkt) und weitaus am wichtigsten: Intermodalität durch das Angebot von Umschlagsanlagen (vgl. dazu den Vortrag von Gernot Liedtke, Professor an der Technischen Universität Berlin, bei der Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie (MKS) des BMVI am 15.11.2016). Beim Schienenpersonenverkehr dagegen ist laut Liedtke durch Verlagerung eine CO<sub>2</sub>-Reduktion nur um 1,2 Millionen Tonnen erreichbar.

#### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Neubau A 20 von Westerstede bis Hohenfelde (A 23)

Die A20 gehört zu den volkswirtschaftlich schwächsten Projekten des BVWP. Das Investitionsvolumen liegt bei rund 3,2 Milliarden Euro, das Nutzen-Kosten-Verhältnis liegt lediglich bei 1,9, trotz überhöhter Verkehrsprognosen. Die Finanzierung des Elbtunnels bei Glückstadt und Drochtersen ist weiterhin ungeklärt. Die A20 zerschneidet Kernräume und Lebensraumachsen. Schadstoff- und Lärmemissionen führen zu erheblichen Beeinträchtigungen bei zahlreichen Natura 2000-Gebieten. Große Agrarflächen würden verschwinden. Das Projekt konkurriert mit dem Kurzstrecken-Seeverkehr und verlagert Güter vom Schiff auf die Straße. Eigentlich ist die Verlagerung „from road to sea“ das Ziel.



## 5. Übergang zu rollierender Planung mit Erfolgskontrolle

In den Anhörungen des Bundestags zum BVWP 2030 am 7. und 11. November 2016 wurde der Übergang zu einer rollierenden Planung vorgeschlagen, die den Infrastrukturausbau zielgerichtet in Zweijahresprogrammen umsetzt. Beim Netzentwicklungsplan Strom wird diese bereits praktiziert und der Szenarienrahmen dort alle zwei Jahre überarbeitet. Die raschen Änderungen der Rahmenbedingungen seit der Verkehrsprognose (z.B. die Lkw-Mautausweitung, Pkw-Maut, Renationalisierung in der EU, Anti-Globalisierungspolitik) legen den Übergang zu einer rollierenden Planung beim BVWP nahe. Gebraucht wird eine Umsetzungsstrategie, die von der Sanierung und Erneuerung die absolute Priorität einräumt. Als zweite Priorität sollten verkehrsträgerübergreifend die größten Knoten aufgelöst und Engpässe beseitigt werden. Die dritte Kategorie sollten Projekte der Verkehrsverlagerung und -vermeidung sein. Jeder Schritt sollte eine Erfolgskontrolle beinhalten.

### Projektbeispiel aus dem BVWP 2030: Ortsumfahrung Passau (B 388)

*Obwohl der Durchgangsverkehr in Passau nur 7 Prozent beträgt, soll die Ortsumfahrung gebaut werden. Sie würde Natura 2000- und Naherholungsgebiete beeinträchtigen. Vorschläge zur innerörtlichen Verkehrsverbesserung wurden nicht geprüft. Passau ist der Wahlkreis des früheren Staatssekretärs im BMVI und Generalsekretärs der CSU, Andreas Scheuer.*



## 6. Gute Beteiligung und Alternativenprüfung

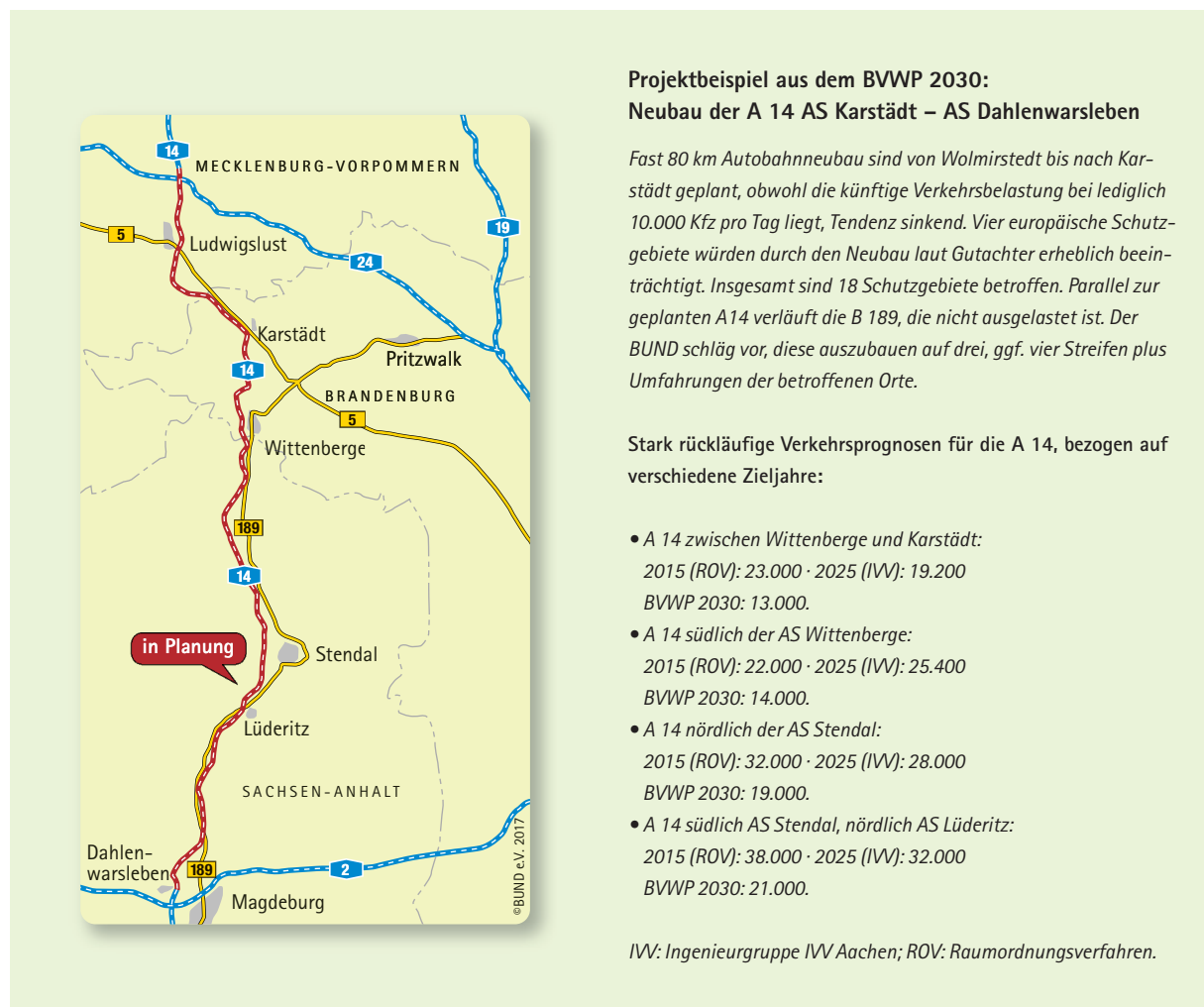
Die offizielle Beteiligung am Bundesverkehrswegeplan erfüllte die Kriterien guter Beteiligung nicht. Ziele von Beteiligungsprozessen sind bessere Qualität der Planung, bessere Legitimation und Akzeptanz von Projekten. Sie können aber auch einen Beitrag zur Revitalisierung der bestehenden Demokratie leisten (vgl. Jörg Sommer, Hrsg.: Kursbuch Bürgerbeteiligung, Berlin 2015). Es kommt auf die richtige Institutionalisierung an. Zu Beginn eines – in Deutschland durchschnittlich 16 Jahre dauernden – Infrastrukturvorhabens sind die Handlungsspielräume groß. Da gibt es jedoch keine Beteiligungsangebote. Diese folgen erst viel später im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens, zu einem Zeitpunkt, da die Planung verfestigt ist und kaum mehr geändert werden kann.

Die Einführung der „frühen Öffentlichkeitsbeteiligung“ soll dieses Beteiligungsdilemma beheben. Laut dem neuen §25 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes soll die betroffene Öffentlichkeit frühzeitig über die Ziele des Vorhabens, die Mittel, es zu verwirklichen, und die voraussichtlichen Auswirkungen des Vorhabens unterrichtet werden. Und: Der betroffenen Öffentlichkeit soll Gelegenheit zur Äußerung und zur Erörterung gegeben werden. Auch die Vorschriften zur Strategischen Umweltprüfung verlangen eine frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, die die „vernünftigen Alternativen“ umfassend prüft. Der BUND hatte den Fraktionen vorgeschlagen, zu etwa 20 umstrittenen Straßenprojekten Dialogverfahren durchzuführen und zu diesen Projekten einen Vorbehalt in das Ausbaugesetz aufzunehmen, der auf die noch erfolgende Alternativenprüfung hinweist. Denn ohne diesen Gesetzesvorbehalt greift die Bindungswirkung des Ausbaugesetzes und verhindert z.B. die Prüfung von Ausbau- statt Neubaualternativen. Das gilt auch für die neue, frühe Beteiligung im Rahmen des Raumordnungsverfahrens.

Bei der Pseudo-Beteiligung zum BVWP gab es keinen Rechtsanspruch auf Beteiligung. Zweitens war die Unabhängigkeit der Verfahrensgestaltung und Verhandlungsführung nicht gesichert. Drittens definierten die ausgewählten Gutachter die Projekte, monopolisierten die Expertise. Viertens waren wesentliche Teile der Unterlagen nicht verständlich und transparent.

Ein Vorbild für eine gute Beteiligung auch im Bereich der Verkehrsinfrastruktur ist die „Commission Nationale du débat public“ (CNDP) in Frankreich. Straßenprojekte mit einer Länge von über 40 km oder Kosten von über 300 Millionen Euro müssen obligatorisch einer öffentlichen Debatte unterzogen werden. Diese findet in der Region und auf der nationalen Ebene statt und dauert vier bis maximal sechs Monate. Auf Antrag der CNDP, in der VertreterInnen aus Verwaltungen, Politik, Zivilgesellschaft und Verbänden sitzen, können auch kleinere Projekte öffentlich debattiert werden. Ein Kodex verpflichtet die Kommission auf „neutralité“, „l’impartialité“ und „transparence“. Zwei Verfahren werden genutzt: Das konsultative Verfahren der „Concertation“, in der die betreffenden Projekte vorgestellt und öffentlich diskutiert werden.

Und das der „débat public“, wo die Ausarbeitung von Alternativen im Mittelpunkt steht. Die CNDP schlägt als spezialisiertes und professionalisiertes Gremium die geeigneten Verfahren für den konkreten Fall vor und ernennt eine „Commission Particulière du Débat Public“ für die Durchführung der Beteiligung. Im Abschlussbericht werden die Alternativen dargestellt und nicht bewertet. Darüber entscheidet die Politik. Zurzeit wird eine Reform des Verfahrens diskutiert, die die in der Praxis festzustellende Dominanz der organisierten Interessen reduziert und die Beteiligungsbasis verbreitert. Für eine gründliche Alternativenprüfung und verbindliche Entscheidung über eine Vorzugsvariante erscheint ein Zeitraum von zwei Jahren angemessen. Im weiteren Verfahren kann dadurch viel Zeit eingespart werden.



---

## 7. Neue Infrastrukturgesellschaft für die Fernstraßen: Zentralisierung und Privatisierung?

Am ersten und zweiten Mai 2017 beschlossen der Bundestag und der Bundesrat im Eiltempo die Errichtung einer „Infrastrukturgesellschaft für Autobahnen und andere Bundesfernstraßen“. Die Verwaltung der Bundesautobahnen geht ab 2021 an eine Gesellschaft privaten Rechts über, die im unveräußerlichen Alleinbesitz des Bundes steht. Damit erhält der Bund die alleinige Verantwortung für Planung, Bau, Betrieb, Erhaltung, Finanzierung und vermögensmäßige Verwaltung der Bundesautobahnen. Auf Antrag der Länder können auch einzelne Bundesstraßen vom Bund in Bundesverwaltung übernommen werden.

Dieses Projekt war Teil des Pakets von 13 Grundgesetzänderungen zur Neuordnung der Finanzbeziehungen von Bund und Ländern. Den Ländern wurden im Gegenzug zur Zentralisierung zusätzliche jährliche Einnahmen von 9,7 Milliarden Euro offeriert. Ein Angebot, das die Ministerpräsident\*innen nicht ablehnen konnten. Das Paket enthielt z.B. auch Finanzzusagen für die Sanierung und Modernisierung von Schulen in finanzschwachen Kommunen und die Ausweitung des Unterhaltvorschusses für Alleinerziehende. Umstritten war bis zum Schluss nur die Gründung der Infrastrukturgesellschaft. Die Fraktion von Bündnis 90/Die Grünen im Bundestag war mehrheitlich dagegen. Aber auch die grün (mit-)regierten Landesregierungen hatten sich bereits für das Gesamtpaket entschieden.

Die von Finanzminister Schäuble und dem damaligen Verkehrsminister Dobrindt angestrebte Privatisierung der Bundesautobahnen versuchte die SPD noch in der Endphase zu verhindern. „Der Gesetzentwurf wird nicht wiederzuerkennen sein“ stellte Bettina Hagedorn, Vorsitzende des Haushaltsausschusses, SPD, fest. Dennoch bleiben Privatisierungen durch die Hintertür möglich: Öffentlich-private Partnerschaften. ÖPP, sind unbegrenzt für Projekte bis 100 km Länge möglich, die Infrastrukturgesellschaft kann Anleihen aufnehmen (obwohl sie vollständig aus dem Bundeshaushalt alimentiert wird) u.a.m. Das Errichtungsgesetz ist zwiespältig: „Die Gesellschaft kann sich zur Erfüllung ihrer Aufgaben Dritter bedienen. Die Aufgabe selbst darf nicht auf Dritte übertragen werden.“

Widersprüche auch bei der Zentralisierung. Den Ländern wurde zugestanden: „Die Gesellschaft privaten Rechts kann bedarfsgerecht bis zu zehn regionale Tochtergesellschaften einrichten, die im unveräußerlichen Eigentum des Bundes stehen. Die Beteiligung Dritter an den Tochtergesellschaften ist ausgeschlossen.“

„Aus Murks wird noch größerer Murks“, titelte das Handelsblatt am 9.12.2016 mit Blick auf das Endergebnis. Die wesentlichen Punkte blieben unklar und werden dem nächsten Bundesverkehrsminister überlassen. Er oder sie hat weite Entscheidungsspielräume ohne den Bundesrat beteiligen zu müssen oder von Entscheidungen des Bundestages abhängig zu sein:

Werden die Prioritäten des BVWP eingehalten und die Vorhaben der Erhaltung und der Engpassbeseitigung tatsächlich vorangetrieben? Werden die Planungskapazitäten der neuen Gesellschaft auf diese Aufgaben konzentriert?

Die Finanzierung und Priorisierung der Bahnprojekte des Potenziellen Bedarfs insbes. Knotenausbau, Streckenausbau und Umsetzung des 740-Meter-Netzes einschließlich flankierender Maßnahmen (Halbierung der Trassenpreise ...) ist maßgebend, um mit dem BVWP 2030 einen substanziellen Beitrag zum Klimaschutz zu leisten;

Wird die EU-rechtlich geforderte Alternativenprüfung bei den netzrelevanten Projekten in die Praxis umgesetzt und werden dialogische Öffentlichkeitsbeteiligungen durchgeführt? Gelingt es, diese Beteiligung für die Beschleunigung der Planungen zu nutzen?

## V. Fazit und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich ein Gutes über den BVWP 2030 sagen: Es soll mehr Geld in den Substanzerhalt fließen als in den Neubau. Das ist ein großer Fortschritt im Vergleich zu den bisherigen Bundesverkehrswegeplänen. Allerdings ist nicht erkennbar, wie der Vorrang von Erhalt und Erneuerung der Brücken bei den Fernstraßen realisiert werden soll. Dem BVWP fehlen insgesamt ein Umsetzungskonzept und eine seriöse Finanzierungsstrategie. Engpassbeseitigung als oberste Priorität steht nur auf dem Papier, solange der Ausbau der Bahnknoten nur zu einem Bruchteil finanziert und noch nicht einmal bewertet ist und selbst in Ballungsräumen Straßenausbau allein den Abbau von Staus leisten soll. Die von der Bundesregierung versprochenen Innovationen bei der Verkehrswegeplanung sucht man im BVWP vergebens. Eine gelungene Netzplanung bleibt bei den Fernstraßen völlig aus, regionale Wunschlisten und große Prestige-Autobahnprojekte wurden vom Verkehrsministerium durchgewunken. Eine Vernetzung der Verkehrsträger fand nicht statt.

Alle Umweltziele des BVWP werden verfehlt. Infolge der Kapazitätssteigerungen im Straßennetz und der Attraktivitätssteigerung des Straßenverkehrs werden die CO<sub>2</sub>-Emissionen ansteigen, wertvolle Biotope beeinträchtigt, Flächen massiv zusätzlich in Anspruch genommen und zerschnitten und die Gesundheit der Menschen gefährdet. Dies nimmt das Bundesverkehrsministerium mit seinem BVWP sehenden Auges in Kauf. Der Umweltbericht des BVWP dokumentiert die Schäden akribisch. Umweltschonende Alternativen zu Straßenprojekten wie Ausbau statt Neubau wurden, anders als bei Schienenvorhaben, nicht geprüft. Der offiziellen Beteiligung fehlte es an Transparenz, Ergebnisoffenheit, Erörterungsmöglichkeiten und Effektivität.

Was muss jetzt geschehen? Aufgrund der Verletzung der EU-Umweltvorgaben muss der BVWP 2030 weiterentwickelt werden – spätestens zu Beginn der nächsten Legislaturperiode. Die Finanzen zum Ausbau des Schienennetzes einschließlich der Knoten müssen vollständig bereitgestellt werden. Für alle Straßen-Neu- und Ausbauprojekte müssen umweltschonende und kostengünstige Alternativen geprüft werden. Dadurch kann auch die notwendige Konformität mit den zwölf Umweltzielen des BVWP hergestellt werden. Eine Vernetzung der Verkehrsträger in den europäischen Korridoren, in Ballungsgebieten und in Ortschaften bei der Umsetzung

des BVWP kann die drängenden Verkehrsprobleme tatsächlich lösen. Bei der Auswahl der Ortsumfahrungen sollte eine gute Stadt- bzw. Siedlungsentwicklung Voraussetzung sein. Ab 2018 sollte zu einer rollierenden Planung übergegangen werden, die jeweils konkrete Umsetzungsziele für zwei und fünf Jahre setzt: jeweils für den Erhalt, die Engpassbeseitigung, die Verkehrssicherheit, den Umweltschutz und den Städtebau.

Der zweite Schritt der Transformation zu nachhaltiger Verkehrsplanung setzt Strukturreformen bei der Planung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur voraus. So müssen Bund, Länder und Kommunen die Infrastruktur der Verkehrsträger übergreifend planen und an einer nachhaltigen Mobilitäts- und Transportstrategie ausrichten. Diese soll in interdisziplinären und auf einem Handlungsszenario basierenden Prognosen und auf abteilungsübergreifender Teamarbeit im Verkehrsministerium beruhen. Eine gute Beteiligung sollte nach dem Vorbild der „Commission national du débat public“ in Frankreich sichergestellt werden. Eine nachhaltige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird durch eine flächendeckende Straßenmaut für Lkw- und Pkw gewährleistet, die Lenkungseffekte auf die Verkehrsnachfrage hat und deren Einnahmen für den laufenden Erhalt und den Ausbau eingesetzt werden. Im Umfeld von Großstädten und Ballungsräumen sollen analog zum Schweizer Agglomerationsprogramm integrierte regionale Konzepte entwickelt werden. Die Mittel und die Zuständigkeit für den Bau von Ortsumfahrungen sollten an die Länder übergehen und um die Möglichkeit für den alternativen oder zusätzlichen Umbau von Ortsdurchfahrten ergänzt werden. Eine Verkehrswende ist ohne eine Wende in der Infrastrukturplanung nicht möglich. Und nicht ohne ein neues Leitbild nachhaltiger Mobilität.

Die mit verfassungsändernder Mehrheit beschlossene Gründung einer bundeseigenen Verkehrsinfrastrukturgesellschaft für die Bundesautobahnen und einige Fernstraßen ermöglicht eine stringente Priorisierung der Projekte, errichtet aber Hemmnisse für verkehrsträger-übergreifende, städtebaulich und umweltpolitisch abgestimmte regionale Lösungen.

Die neue Bundesregierung hat die Chance, mit der Umsetzung des BVWP einen relevanten Beitrag zu Klimaschutz, lebenswerten Städten und Kommunen zu leisten. Das wäre ein großer Schritt zu einem effizienten Gesamtverkehrssystem.





BVWP-Aktion am 5.4.2016 in München

Foto: Die Projektoren



Protestaktion gegen die B15 am 28. Juli 2014 vor der Staatskanzlei in München.

Foto: Heinrich Inkoferer



Waldsteindemo gegen die Fichtelgebirgsautobahn (B 303 neu) am 1. Mai 2007.

Foto: BUND Naturschutz

Bund für  
Umwelt und  
Naturschutz  
Deutschland



FRIENDS OF THE EARTH GERMANY

**Impressum:**  
Bund für Umwelt und  
Naturschutz Deutschland e.V.  
Friends of the Earth Germany  
Am Köllnischen Park 1 · 10179 Berlin  
Fon (0 30) 27 58 64-0 · Fax -40  
E-Mail: [info@bund.net](mailto:info@bund.net) · [www.bund.net](http://www.bund.net)  
Redaktion: Almut Gaude  
Text: Werner Reh  
Mitarbeit: Jan Quetting  
V.i.S.d.P.: Yvonne Weber  
Titel: Deutsche Bahn  
Gestaltung: Natur & Umwelt GmbH

Berlin, 2018