

BUND-Studie

Intransparent, planlos, unfinanzierbar:

**Die Straßen-Wunschlisten der Länder für
den Bundesverkehrswegeplan im Vergleich.**

Zusammenfassung

Warum diese Studie?

Weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit nehmen die Straßenbauverwaltungen der Länder derzeit zentrale Weichenstellungen in der Verkehrspolitik vor. Bis September diesen Jahres melden sie ihre Fernstraßenvorhaben für den nächsten Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015-2030 an, die dann künftig aus dem Bundeshaushalt finanziert werden sollen. Der BVWP entscheidet wesentlich über die künftige Rolle der Verkehrsträger und prägt das Mobilitätsleitbild der deutschen Verkehrspolitik und Verkehrsplanung. Erstmals sollen die Bürger an diesen Infrastrukturplanungen beteiligt werden. Und Bundesverkehrsminister Ramsauer gibt den Ländern klare Ziele und Prioritäten vor, die er gegenüber diesen auch durchsetzen will.

Was wurde untersucht?

Der BUND hat in dieser Studie die vorliegenden Anmelde Listen von 13 Ländern untersucht und vergleichend nach sechs Kriterien – drei formalen und drei inhaltlichen Aspekten – bewertet, die für eine nachhaltige Verkehrsplanung für den BUND von zentraler Bedeutung sind:

- Gesamtnetzplanung
- Bürgerbeteiligung
- Finanzierbarkeit
- Natur- und Landschaftsschutz
- Verkehrssicherheit
- Entlastung von Ortskernen/ Lärm

Diese sind auch die Vorgaben Ramsauers im Rahmen der Grundkonzeption des BVWP 2015.

Ergebnisse

Das Ergebnis: Fast alle Bundesländer sind nicht gewillt, ihre Verkehrsinfrastruktur transparent, finanzierbar und umweltschonend zu planen. Die 13 vom BUND untersuchten Länder wollen den Neu- und Ausbau von insgesamt 1600 Bundes-

fernstraßen und Ortsumgehungen beim Bundesverkehrsministerium anmelden, und damit zehnmal mehr, als tatsächlich realisierbar sind. Fast alle Bundesländer haben bei der Auswahl ihrer Projekte Bürger viel zu wenig bis gar nicht beteiligt, Umweltaspekte, Verkehrsreduzierung und Lärminderung wurden ignoriert und verträglichere Alternativen zu ihren Bauvorhaben außer Acht gelassen. Dadurch entstehen lange und unfinanzierbare Straßenbau-Wunschlisten, die auf Abfragen bei den Verwaltungen, Bürgermeistern, Land- oder Regionalräten zurückgehen.

Unfinanzierbare Wunschlisten

Spitzenreiter der „Wunschlisten-Produzierer“ ist Bayern mit rund 400 Straßenbauprojekten und einem Finanzvolumen von 17 Milliarden Euro. Bei den derzeitigen Mitteln für Aus- und Neubau würde die Umsetzung dieses Programms nicht wie geplant 15 sondern 160 Jahre dauern. Selbst in Baden-Württemberg, das im Vergleich zu den anderen Ländern etwas besser abschneidet, würde die Umsetzung der gegenüber dem letzten BVWP 2003 abgespeckten Straßenbauliste 90 Jahre dauern. Kein einziges der Bundesländer hat ein finanzierbares Konzept vorgelegt.

BUND-Vorschläge für einen Neustart der Straßenbauplanung in den Ländern

Der BUND fordert alle Bundesländer auf, ihre Anmelde Listen zurückzuziehen und nach den vom Bundesverkehrsministerium vorgegebenen Kriterien neue Listen zu erarbeiten. Dafür ist eine Verlängerung der Anmeldefristen bis mindestens zum Jahresende zwingend. Auch das Bundesverkehrsministerium ist gefragt: Minister Ramsauer muss klarere Vorgaben zum finanziellen Rahmen, zur Bürgerbeteiligung und zur Alternativenprüfung auf Länderebene machen.

1. Einleitung

Bundesregierung und Bundestag werden bis 2015 festlegen, wie viel Geld in den nächsten 15 Jahren in welche Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes investiert wird. In dieser Studie geht es um Bundesfernstraßen (Autobahnen und Bundesstraßen, darunter hunderte von Ortsumgehungen). Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) bestimmt auch den Ausbaubedarf der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen.

Obwohl Bundesregierung und Bundestag im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung den Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen zu 100 Prozent finanzieren, gibt es keine bundesweiten Netzplanungen. Die Länder melden eine Vielzahl von Projekten an, das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und seine Gutachter versuchen mit Hilfe von Bewertungsverfahren wie Nutzen-/Kosten-Analysen, Umweltprüfung und der Abschätzung städtebaulicher Wirkungen die Projekte auszuwählen und zu priorisieren.

Bis September 2013 müssen die Auftragsverwaltungen der Länder ihre Straßenprojekte beim BMVBS anmelden. Auf dieser Grundlage soll „ein realistisches und finanzierbares Gesamtkonzept für die künftige Infrastruktur“ aufgestellt werden.“¹ 13 von 16 Ländern haben bisher – vorläufige oder endgültige – Anmelde Listen mit Fernstraßenprojekten erstellt, die insgesamt bereits über 1500 Straßenprojekte umfassen. Diese Listen entstammen in der Regel Abfragen der Straßenbauverwaltungen und der Kommunen. Erstmals können auch Verbände Projekte anmelden.

Ausgewertet wurden für diese Studie offizielle Unterlagen (Internet und andere Veröffentlichungen sowie Parlamentsdrucksachen). Vertieft wurden sie durch Telefonate mit den Landesministerien und dem Bundesministerium sowie durch Rückfragen bei den BUND-Landesverbänden.

2. Sechs Bewertungskriterien

Die Kurzstudie des BUND bewertet im Folgenden nach sechs Kriterien den Anmeldeprozess in 13 Ländern, die bis zum 1. Mai 2013 eine Projektliste vorgelegt haben. Es handelt sich dabei um wesentliche Voraussetzungen für einen guten Gesamtplan und die Einhaltung der zentralen verkehrspolitischen Ziele. Da die Kriterien auch Teil der Vorgaben des BMVBS und gesetzlicher Anforderungen an den Fernstraßenbau sind, besteht für die Länder umso mehr die Verpflichtung zu deren Einhaltung.

(1.) Netzkonzept: Es wurde bewertet, ob Netze entwickelt oder Einzelprojekte in einer Liste zusammengetragen wurden und ob es eine verkehrsträgerübergreifende Koordination gab.

Das Bundesverkehrsministerium fordert in der Grundkonzeption die Reduzierung von Klimagasen und Schadstoffen und empfiehlt als Instrumente die Verlagerung von Verkehren auf umweltfreundliche Verkehrsträger (Schiene, Seeschiffe, Binnenschiff) sowie Maßnahmen des Verkehrsmanagements. Beides kann die Nachfrage nach Straßenbau vermindern. Insbesondere im Güterverkehr gibt es große Potenziale. Der Einsatz von Verkehrsmanagement wird vom BMVBS im Rahmen der Alternativenprüfung für einzelne Straßenbauprojekte verlangt² (vgl. unten die Punkte 4–6). Voraussichtlich 70 Prozent der Investitionsmittel des BVWP 2015 sollen für die Beseitigung von Engpässen im Autobahnnetz verwendet werden, sofern diese Projekte kein hohes Umweltrisiko haben. Der BUND bewertet demnach die Entwicklung von Verkehrsnetzen statt einer bloßen Aufsummierung von Einzelprojekten sowie positive Beiträge zur Verkehrsverlagerung.

(2.) Bürgerbeteiligung: Es wurde bewertet, ob und wie BürgerInnen und/oder Verbände bei der Aufstellung der Anmelde Listen und bei einzelnen Projekten informiert und beteiligt wurden.

Um die Akzeptanz von Infrastrukturprojekten zu verbessern und Diskussionen wie Stuttgart 21 zu vermeiden, fordert das BMVBS eine „gute Bürgerbeteiligung“, die „frühzeitig und kontinuierlich“ erfolgen soll.³ Bewertet wurden daher die Informationen über die Straßenanmeldungen im Internet oder in anderen Medien und ob die Öffentlichkeit bzw. die Verbände an der Aufstellung der Listen und an der Planung der einzelnen Projekte beteiligt wurden.

(3.) Finanzierbarkeit: Es wurde bewertet, ob die Planung einem realistischen und finanzierbaren Projektvolumen entspricht.

Die Anmeldungen der Länder sollen realistisch und finanzierbar sein. Sind sie das nicht, lösen sie hohe Bürokratiekosten aus, weil das BMVBS die Anforderungen an die Anmeldungen deutlich erhöht hat. Es müssen Grobtrassierungen entwickelt, detaillierte Schätzungen der Kosten bis hin zu einzelnen Ingenieurbauwerken vorgelegt werden, auch zu Alternativen und Varianten (z.B. Trassen vorschlägen Dritter) und deren Wirkungen beschrieben werden. Als unrealistisch und unfinanzierbar wurden Anmeldungen bewertet, die mehr als um Faktor fünf über dem jährlichen Durchschnitt der Bedarfsplaninvestitionen dieser Länder von 2013–2016 liegen (laut aktualisiertem Haushaltsplan bzw. mittelfristigem Finanzplan vom Januar 2013⁴) oder wenn der größte Teil der Projekte des „Weiteren Bedarfs“⁵ des BVWP 2003 unverändert erneut angemeldet wurden. Dass diese Projekte, die es beim letzten Bedarfsplan

unter wesentlich günstigeren finanziellen Rahmenbedingungen und laxen Prüfungskriterium (z.B. grobe, aber optimistische Kostenschätzungen) nicht in den vordringlichen Bedarf schafften, 2015 reüssieren, ist extrem unwahrscheinlich.

(4.) Naturschutz/Landschaftsschutz: Bewertet wurde, ob das Ziel „Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft“ umgesetzt wurde.

Die Grundkonzeption des BVWP 2015 gibt dies als Oberziel vor. Als abgeleitete Ziele bzw. Instrumente werden genannt: „Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs“ und „kein weiterer Verlust unzerschnittener Räume“. Das bedeutet auf der Ebene einzelner Projekte die Umsetzung des Prinzips Vorrang von Ausbau vor Neubau. Daraufhin hat der BUND die Anmeldungen der Länder überprüft.

(5.) Verbesserung der Verkehrssicherheit: Es wurde bewertet, ob sich die Länder mit diesem Thema auf der Ebene des Netzes oder der Projekte tatsächlich auseinandergesetzt haben.

Der BUND hat untersucht, ob landesweite Unfallschwerpunkte z.B. mit Hilfe einer Schwachstellenanalyse des Bundesstraßennetzes ausgewählt wurden und ob die konkrete Planung der einzelnen Straßenbauvorhaben zielführende Maßnahmen zur Verbesserung der Planung ergreifen (z.B. durch eine Verkehrsberuhigung der Ortsdurchfahrt, Maßnahmen zum Schutz schwächerer Verkehrsteilnehmer). Der BMVBS verlangt generell von den Auftragsverwaltungen die Prüfung von Alternativen. Lösungen im Bestand des Straßennetzes kämen hier in Betracht. Die Verbesserung der Verkehrssicherheit ist eines der Oberziele des BVWP 2015.

(6.) Lärminderung/Verbesserung der Lebensqualität in den Städten: Es wurde bewertet, ob die Planungen Lärm minimiert und die Ortsdurchfahrt bzw. den Ortskern entlasten.

Der BUND hat die Länderanmeldungen danach überprüft, ob die Länder tatsächlich – wie vom BMVBS verlangt – bei den Anmeldungen eine Strategie zur Verbesserung der Lebensqualität in Städten verfolgten. Wurden beispielsweise Hotspots für Lärm und Konflikte in Ortsdurchfahrten ausgesucht oder beliebige Vorhaben dem BMVBS gemeldet? Auch wurde bewertet, ob die Länder Maßnahmen zur Beruhigung und Verbesserung der Aufenthaltsqualität an Ortsdurchfahrten – alternativ oder zusätzlich – prüften: Wurden Maßnahmen mit hohem Durchgangsverkehrsanteil und Entlastungspotenzial ausgewählt? Wurden Maßnahmen zur Reduzierung des Lärms bzw. des Aufkommens beim Ziel-/Quell-/Binnenverkehr damit kombiniert?

3. Ergebnisse: Es geht um mehr Straßenbau ...

Ursprünglich wollte der BUND aus dem Vergleich ein Länderranking kreieren. Da jedoch die meisten Länder insgesamt schlecht abschnitten, wurde vom Ranking Abstand genommen. Lediglich Baden-Württemberg, Brandenburg, Bremen und zum Teil Hamburg erfüllen einige der BVWP-Kriterien und setzen sich wenigstens mit den strategischen Zielen des Bundes fachlich auseinander. Aber auch in diesen vier Ländern gibt es gravierende Defizite. Die konkreten Verkehrsprobleme werden bei den einzelnen Projektplanungen auch dort nicht gelöst, Alternativen nicht geprüft. Insgesamt werden auch von den „besseren“ Ländern die „Oberziele“ des BVWP 2015 weder angemessen noch vollständig berücksichtigt. Es macht sich bemerkbar, dass Straßenverwaltungen planen, die wenig gewillt sind, von ihren seit Jahrzehnten verfolgten Varianten abzuweichen. Letztlich geht es primär darum, möglichst viele Straßenbauprojekte anzumelden und aus dem Bundeshaushalt finanziert zu bekommen. Aber: Ohne gut geplante Projekte kann kein guter BVWP 2015 entstehen.

Das Gros der untersuchten Anmeldungen beachtet die Ziele der Grundkonzeption des BVWP 2015 überhaupt nicht, sondern sammelt nur Projekte ein. Hier handeln die Straßenverwaltungen und die Politiker offenbar nach dem Motto „Quantität statt Qualität“ und hoffen auf eine schwache Rolle des BMVBS und seiner Gutachter bei der Auswahl der Vorhaben.

Nach Prüfung des Vorgehens der Länder bei der Auswahl von Straßenbauprojekten für den BVWP 2015-2030 kommen wir (trotz einiger Unterschiede) zu dem Ergebnis: Bis zum September müssen die Bundesländer ihre Anmelde Listen komplett überarbeiten. In Baden-Württemberg werden gerade die schriftlichen Stellungnahmen eingereicht, auf deren Grundlage die vorläufige Anmel-

deliste überarbeitet wird. Ein vollständiger Neustart ist in neun Ländern notwendig: in Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Sachsen-Anhalt, Bayern, Sachsen, Schleswig-Holstein, dem Saarland, Berlin und Rheinland-Pfalz. Sonst bleibt dem BMVBS nichts anderes übrig, als den Ländern ihre Anmeldungen zurückzuschicken.

3.1 Sammlung von Einzelprojekten statt sinnvolles Gesamtkonzept und Verlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsträger

Bei keiner der bisher überprüften Straßenbauplanungen der Länder ist ein Gesamtkonzept oder eine Ausrichtung auf die Ziele Klimaschutz- und Schadstoffminderung erkennbar. Verkehrsverlagerung auf die Schiene bzw. das See- oder Binnenschiff wird von keinem der Länder verfolgt. Weder bei der Investitionsstrategie insgesamt noch bei einzelnen Straßenprojekten. Handlungsleitend scheint letztlich nur das Ziel der Länder, möglichst hohe Anteile von Straßenbaumitteln des Bundes in das eigene Bundesland zu lenken. Dies widerspricht den Zielen des BVWP 2015-2030, Projekte aufgrund überregionaler Anforderungen und Bedarfe und nicht aufgrund regionaler Einzelinteressen zu realisieren.

Auch auf der Ebene der Einzelvorhaben werden Verlagerungskonzepte selbst dort nicht verfolgt, wo teure Neubauvorhaben entbehrlich oder geringer dimensioniert werden könnten. Als Beispiel sei hier nur der Bau der A 20 von Bad Segeberg nach Westen bis zur niederländischen Grenze genannt. Die EU-Kommission verlangt Verlagerung „from road to sea“. Das wäre auch im Sinne der Ziele des BVWP 2015. Die beiden Bundesländer Schleswig-Holstein und Niedersachsen verfolgen aber genau die gegenteilige Strategie: Verlagerung „from sea to road“. Und das direkt nach der Eröffnung des

... und nicht um die Lösung von Problemen⁶

Jade-Weser-Ports in Niedersachsen, der besonders gut für die Abwicklung von Kurzstrecken-Seeverkehren geeignet ist.

Unzählige angemeldete Einzelprojekte aus den Ländern werden jedoch einen sinnvollen Auswahlprozess auf Bundesebene unmöglich machen. Weder eine Projektbewertung durch eine – ggf. verbesserte – Nutzen-/Kostenanalyse (NKA) noch durch eine – ebenfalls verbesserte – Umweltprüfungen können diese Versäumnisse nachträglich korrigieren. Im Gegenteil: Die neue Strategische Umweltprüfung (SUP) muss Umweltwirkungen der gesamten Investitionen auf Netzebene ermitteln und bewerten. Solche Netzkonzepte sind also unverzichtbar. Für den BVWP 2015 heißt dies: Keine einheitliche Logik, sondern ein Flickenteppich an Wunschlisten und verschiedener Regionalziele.

Das macht deutlich: Will man das Problem des unstrukturierten, sinnlosen und umweltzerstörischen Ausbaus des deutschen Straßennetzes angehen, dann braucht es eine zielgerichtete Projekt- und Netzentwicklung schon von Anfang an: bei der Auswahl von Straßenbauprojekten auf Landesebene.

3.2 Intransparente, inhaltsleere Projektlisten statt qualifizierter Beteiligung

Die von Bundesverkehrsminister Peter Ramsauer angekündigte Bürgerbeteiligung (vgl. auch „Handbuch für eine gute Beteiligung“⁸) fand abgesehen von der Veröffentlichung der vorläufigen Anmelde Listen im Internet in den Ländern kaum Niederschlag. Die meisten Projektlisten entstammen Abfragen bei den Kommunen und Straßenbauverwaltungen. Zwar wurden z.T. Stellungnahmen durch BürgerInnen zugelassen bzw. in Bayern auch dazu aufgerufen, doch fehlt eine substanzielle

Information und Bewertungsgrundlage für diese Projekte. Die Projektlisten enthalten weder Kostangaben noch weitere Planungsinformationen z.B. zur Trassenführungen oder Alternativen. Eine solche Beteiligung ist lediglich eine Pseudo-Beteiligung und wird den Ansprüchen sowohl des Verkehrsministeriums als auch uns Umweltverbänden nicht gerecht. Zu den einzelnen Projekten fanden keine Öffentlichkeitsbeteiligungen statt. Weil das BMVBS die Prüfung von Alternativen und deren Dokumentation in den Anmeldeunterlagen verlangt, ist eine Beteiligung an diesen Planungen vor Ort notwendig. Dass die Straßenbauverwaltungen selbst die Alternativen definieren, erscheint hanebüchen. Unklar ist auch noch, ob und wie die Umweltverbände eigene Projekte bzw. Alternativen oder Varianten zu den Projekten der Länder auf dieser extrem dürftigen Informationsbasis anmelden können und sollen. Der BUND fordert Beteiligungsmöglichkeiten durch bessere Information und Transparenz auszuweiten.

Im Vergleich zwischen den Ländern war die Beteiligung der Bürger in Bayern am intensivsten. Die bayerische Staatsregierung rief die Bürger dazu auf, zu ihrer fast 400 Projekte umfassenden vorläufigen Anmelde Liste Stellung zu nehmen. Diese enthielt aber weder Kostenschätzungen noch weitere Planungsinformationen und präsentierte weder Alternativen noch Varianten. Auch Baden-Württemberg schneidet im Vergleich bei der Bürgerbeteiligung gut ab, da es ein Beteiligungsverfahren zur Feststellung der Priorisierungskriterien für Straßenbauplanungen durchführte. Allerdings mündete dieses Verfahren nicht in einer nachvollziehbaren reduzierten und umweltverträglichen Anmelde Liste. Grund dürfte in Baden-Württemberg der Druck der Kommunen und Lobbys nach mehr Straßen gewesen sein, die aus dem Bundeshaushalt finanziert werden und die Erwartung der

Die BUND-Bewertung der Straßenbauvorhaben von 13 Bundesländern⁷

Land	Bundesweite „Oberziele“ BMVBS						Gesamtwertung
	Netzkonzepte	Bürgerbeteiligung	Finanzierbarkeit	Natur- & Landschaftsschutz	Verkehrssicherheit	Entlastung Ortskerne, Lärm	
Baden-Württemberg	Yellow	Yellow	Red	Yellow	Yellow	Green	Yellow
Bayern	Red	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red
Berlin	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Brandenburg	Yellow	Yellow	Red	Green	Yellow	Red	Yellow
Bremen	Yellow	Yellow	Yellow	Red	Red	Red	Yellow/Red
Hamburg	Green	Red	Yellow	Yellow	Red	Red	Yellow
Niedersachsen (alte Regierung)	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Nordrhein-Westfalen	Red	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Rheinland-Pfalz	Yellow	Red	Red	Yellow	Red	Red	Red
Saarland	Red	Red	Yellow	Red	Red	Red	Red
Sachsen	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red
Sachsen-Anhalt	Red	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red
Schleswig-Holstein	Yellow	Red	Red	Red	Red	Red	Red

⁷ Für Hessen, Mecklenburg-Vorpommern und Thüringen liegen noch keine Projektanmeldungen vor. Dies haben telefonische Nachfragen bzw. Gespräche mit/ in den zuständigen Ministerien ergeben. In Mecklenburg-Vorpommern wird laut Ministeriums aussage eine eigene Vorauswahl und Vorprüfung durchgeführt werden.

Die erst seit diesem Jahr amtierende rot-grüne Landesregierung in Niedersachsen hat in ihrem Koalitionsvertrag festgelegt, bei einigen Projekten von der vorläufigen Anmelde liste der schwarz-gelben Vorgängerregierung abzuweichen und weitere Priorisierungen vorzunehmen. Eine genauere Strategie ist bis dato jedoch nicht festgelegt. Einzelbewertung der Bundesländer in Kurzdossiers siehe unter www.mobil-statt-verplant.de/studie

Erläuterung der Bewertungskriterien und -maßstäbe

Netzkonzepte

- Rot:** Straßenbauprojekte werden einzeln ohne Zusammenhang betrachtet
- Gelb:** Straßenbauprojekte werden zusammenhängend mit anderen Vorhaben betrachtet (inkl. Verkehrsmanagement), jedoch ohne verkehrsträgerübergreifende Planung (Schiene etc.)
- Grün:** Straßenbauprojekte werden verkehrsträgerübergreifend betrachtet; Verkehrsverlagerungsziele berücksichtigt

Bürgerbeteiligung

- Rot:** Keine oder unzureichende Information der Öffentlichkeit über geplante Projekte; kein Beteiligungsangebot
- Gelb:** unzureichende Information der Öffentlichkeit; Möglichkeit der Stellungnahme lediglich zu einer Gesamtanmeldeliste
- Grün:** Qualifizierte Information und Beteiligungsangebot an BürgerInnen und Zivilgesellschaft zu Zielen und Projekten.

Finanzierbarkeit

- Rot:** Keine Kostenkontrolle; komplette Anmeldung der Projekte aus dem alten Bundesverkehrswegeplan 2003 der Projekt)
- Gelb:** Deutlich geringeres Projekt-/Finanzvolumen als im alten Bundesverkehrswegeplan 2003
- Grün:** Realistisches Projektvolumen: Voraussichtliche Einnahmen < als Faktor 5 übertroffen

Natur- und Landschaftsschutz

- Rot:** Überlegungen zu Biodiversität und dem Schutz unzerschnittener Räume werden bei der Anmeldung nicht einbezogen
- Gelb:** Überlegungen zu Biodiversität und dem Schutz unzerschnittener Räume werden bei der Anmeldung in Einzelfällen einbezogen
- Grün:** Biodiversität und der Schutz unzerschnittener Räume werden systematisch einbezogen

Verkehrssicherheit

- Rot:** Verkehrssicherheit wird nicht näher untersucht; keine Analyse von Unfallschwerpunkten
- Gelb:** Verkehrssicherheit wird in Einzelfällen näher untersucht und hat Auswirkungen auf die Projektgestaltung
- Grün:** Verkehrssicherheit wird systematisch einbezogen (Gesamtinvestitionen und Einzelprojekte)

Entlastung von Ortskernen und Lärm

- Rot:** Keine konkrete Betrachtung der Entlastungswirkung von Projekten auf Ortskerne
- Gelb:** Untersuchung auf Entlastungswirkung und entsprechende Gestaltung der Maßnahmen bei einzelnen Projekten
- Grün:** systematische Einbeziehung der Entlastungswirkung von Ortskernen bei den Gesamtinvestitionen und einzelnen Projekten.

Landesregierung, dass die Mehrzahl dieser Fälle auf der Bundesebene ohnehin „durchfallen“ werden. Auch in Bayern blieben trotz überwiegend kritischer Stellungnahmen zu fünf Projekten drei davon in der Anmelde­liste.

3.3 Unfinanzierbare Straßenbaulisten

Die Kostenabschätzung für die Länderlisten steht nach wie vor in den meisten Bundesländern aus und muss bis September 2013 nachgeholt werden. Dann müssen präzise Kostenschätzungen auch für einzelne Ingenieurbauwerke sowie für Planungsalternativen und -varianten vorgelegt werden. Allerdings hat die bayerische Staatsregierung summarisch geschätzt, dass die Umsetzung ihrer Anmelde­liste mit 400 Projekten 17 Milliarden Euro kosten würde. Die Landesregierung Baden-Württemberg will 160 Projekte mit einem Gesamtvolumen von 9,4 Milliarden Euro einreichen. Das würde bedeuten, dass Bayern mehr als das Doppelte der gesamten Aus- und Neubaumittel für das gesamte Bundesgebiet für die Jahre 2015-2030 in Bayern verbauen will, Baden-Württemberg würde mehr als die gesamten Bedarfsmittel des Bundesgebiets für die Realisierung seiner eigenen Straßenprojekte benötigen.

Insgesamt lässt sich mit der derzeitigen Zahl der einzureichenden Straßenbauvorhaben schätzen, dass die Ländern etwa zehnmals mehr Projekte planen, als sie im günstigsten Falle aufgrund des gegebenen Finanzrahmens des Bundes tatsächlich realisieren werden können.

3.4 Natur und Landschaft kommen unter die Räder

In keiner Anmeldung finden sich Aussagen, dass prinzipiell der Schutz unzerschnittener Räume, von Natura 2000-Gebieten, Biotopverbundachsen des Bundesamts für Naturschutz (BfN) oder anderen Verbundnetzen (Wildkatzenetz oder Wildwegenetze) beachtet wurde.

Auch eine systematische Prüfung von Ausbau statt Neubau, insbesondere wenn solche empfindlichen Räume betroffen waren, fand offenbar nicht statt. Das zeigt sich z.B. an Großprojekten wie der Neubauplanung der A 14 Magdeburg – Wittenberge – Schwerin, die durch unzerschnittene Räume führt und wo der wegen des geringen Verkehrsaufkommens mögliche Ausbau der parallel verlaufenden B 189 nicht erwogen wird.

3.5 Ortsumgehungen: Keine Planung, die die Verkehrssicherheit tatsächlich verbessert

Eine strategische Auswahl von Projekten zur Verbesserung der Verkehrssicherheit, z.B. durch Betrachtung von Unfallschwerpunkten, und eine detaillierte Betrachtung der einzelnen Planungen findet nur in Baden-Württemberg statt. Alle anderen Länder, die bisher angemeldet haben, begnügen sich mit der pauschalen Annahme, dass Ortsumgehungen prinzipiell die Verkehrssicherheit verbessern. In Wirklichkeit trifft das allerdings nur sehr eingeschränkt zu. Eine nachträgliche Überprüfung der Wirkung von Ortsumgehungen auf die Verkehrssicherheit zeigte, dass diese in etwa der Hälfte der Fälle eine negative Auswirkung auf die Verkehrssicherheit hatten. Eine Einzelfallbetrachtung und eine entsprechende Ausgestaltung der Planung ist daher unerlässlich. In Baden-Württemberg erfolgte als bisher einzigem Land eine eigene Bewertung und Priorisierung der Straßenprojekte nach ihren Wirkungen auf die Verkehrssicherheit.

3.6 Keine Strategie zur Lärminderung und Verbesserung der Lebensqualität

Auch der Aspekt Lärminderung wurde weder strategisch noch auf der Ebene der einzelnen Projekte in die Planung einbezogen: Nur wenn der Durchgangsverkehr und die Lkw einen relativ hohen Anteil des Gesamtverkehrs ausmachen, leistet eine Ortsumgehung tatsächlich einen mess- und spürbaren Beitrag zur Lärmreduzierung. Ohne diese Angaben lassen sich Projekte nicht beurteilen. Gleiches gilt für das Ziel der Verbesserung der Lebensqualität in den Ortskernen. In den meisten Fällen sind zusätzliche Maßnahmen notwendig, um die Aufenthaltsqualität in den Ortsdurchfahrten zu verbessern. Von den bisherigen Anmeldungen stellt nur Baden-Württemberg hier tiefer gehende Überlegungen an.

4. Fazit: Organisierte Unverantwortlichkeit

Die meisten Straßenbauverwaltungen geben auf Nachfrage zu, dass das Anmeldeverfahren reiner Wunschlisten unsinnig sei. Die notwendigen Streichungen sollen jedoch das Bundesverkehrsministerium und deren Gutachter verantworten.

Auch das Bundesverkehrsministerium meint, mit Hilfe der Nutzen-/Kosten-Analyse ein objektives Verfahren zu besitzen, um die Spreu vom Weizen zu trennen und die Länder überzeugen zu können, chancenlose Projekte zu streichen. Die Vergangenheit lehrt jedoch, dass Ergebnisse der Nutzen-/Kosten-Analyse diese objektive Projektauswahl nicht leisten können. Das Verfahren ist stark abhängig von der Definition und der politischen Gewichtung der Nutzenfaktoren und bedeutet bei tausenden von Projekten einen enormen bürokratischen und finanziellen Aufwand. Im BVWP 2003 wurden zwei Drittel des Projektnutzens durch Zeitgewinne (das sind vor allem höhere Geschwindigkeiten) verursacht.⁹ Das soll sich beim BVWP 2015 laut Aussage des BMVBS ändern. Das BMVBS hat die Auflagen erhöht und damit die Anmeldungen erschwert. Doch offenbar wirken sich die erhöhten Planungskosten nicht so aus, dass die Bundesländer weniger und gut begründete Projekte anmelden. Weiterhin scheint das Ziel zu sein, einen möglichst hohen Anteil der Bundeshaushaltsmittel in das eigene Land zu lenken, auch wenn nur ein geringer Teil der Projekte tatsächlich realisiert werden wird. Weil die Auftragsverwaltungen im Fernstraßenbau landeseigene Verwaltungen sind, erhalten die Länder nur im Fall der Realisierung eines Projekts 3 Prozent der Gesamtkosten als Planungspauschale erstattet. Das heißt die Länder finanzieren den Planungsaufwand für extrem viele Projekte, die dann doch nicht gebaut werden, durch eigene Steuergelder.

5. Forderungen und Lösungsvorschläge des BUND:

Wenn das BMVBS seine eigenen Ziele und Vorgaben ernst nimmt, muss es den Ländern die Anmeldungen Ende September 2013 fast vollständig zurückgeben und eine grundlegende Überarbeitung verlangen. Die Missachtung der Zielvorgaben des Bundes, das Fehlen von Netzüberlegungen, die mangelnde Ausschöpfung von Verlagerungsmöglichkeiten auf umweltfreundliche Verkehrsträger und von Entlastungspotenzialen in den Städten ist der eine, die unzureichende Öffentlichkeitsbeteiligung und Alternativendiskussion der andere gravierende Mangel, der von den Ländern zu verantworten ist. Allerdings fehlen auch Vorgaben des Bundes, zum realistischen finanziellen Rahmen des nächsten Bundesverkehrswege- bzw. Fernstraßenbedarfsplans, zur Alternativenprüfung und ein klares Commitment zur Beteiligung der Bürger an der Erstellung der Anmeldeunterlagen und der Planungsunterlagen.

Bis Ende September 2013 sind diese Aufgaben nicht leistbar. Daher ist eine Verlängerung der Anmeldefristen bis mindestens zum Jahresende zwingend. Sonst wird der BMVBS und die künftige Bundesregierung überschüttet von einer Flut unausgereifter Projekte, aus denen dann die weniger schlechten ausgewählt und in einen Plan mit gesetzlichem Verbindlichkeitsanspruch gegossen werden. Das hilft nur der Bauindustrie, die an Projekten, die über das ganze Land verteilt wurden, bauen kann.

Notwendig ist aber auch bundesweit ein neuer Planungsansatz, der Nachhaltigkeitsziele im Verkehr anstrebt. Das tut die Grundkonzeption des BVWP 2015 nicht, da sie der Philosophie anhängt, mehr Verkehr schaffe mehr Wirtschaftswachstum und die Infrastruktur müsse versuchen, diesem Wachstum zu folgen. Faktisch wächst der motorisierte Individualverkehr in Deutschland aber seit

zehn Jahren nicht mehr. Im Straßengüterverkehr wächst nicht das Aufkommen, sondern es wachsen die Entfernungen. Der Transitverkehr durch ganz Deutschland ist das am stärksten wachsende Segment des Straßengüterverkehrs.

Nachhaltiger Güterverkehr und Logistik heißt auf der europäischen Ebene eine bessere Arbeitsteilung der Seehäfen herbeizuführen und Güterverkehrsströme stärker zu regionalisieren. In Deutschland heißt es, wie vom BUND vorgeschlagen, Transitverkehre auf Seeschiffe zu verlagern (Short Sea Shipping, insbes. über den Jade-Weser-Port in Wilhelmshaven) und ein Netz in den Korridoren des Seehafen-Hinterlandes zu entwickeln, das Verkehre verlagern und die Oberziele des BVWP 2015 erfüllen kann.

In den Städten und Agglomerationen werden ebenfalls verkehrsträgerübergreifende Planungsansätze sowie eine stärkere Integration von Regional- bzw. Stadtplanung und Verkehrsplanung gebraucht. Nachhaltige Mobilitätsentwicklung bedeutet, ein Gesamtverkehrssystem zu entwickeln und langfristig auf kürzere Wege zu setzen. Nur so wird der Verkehr die langfristig nötigen Beiträge zu Klima- und Ressourcenschutz leisten.

Langfristig wird schließlich eine Reform der Straßenbauverwaltungen in den Ländern gebraucht. Heute sind sie offenbar nicht zu übergreifenden Verkehrsplanungen imstande. Darin dürfte ein Hauptgrund für die beobachtete Zielverfehlung und den pawlowschen Rückgriff auf die Routinelösung „mehr Straßenbau“ liegen. Erst die Aufhebung der „Versäulung“ und Isolation der Straßenbauverwaltungen wird den Schritt zu einer integrierten Verkehrsplanung, die diesen Namen verdient, ermöglichen.

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz
Deutschland e.V. (BUND)
Bundesgeschäftsstelle

Werner Reh, Verkehrsexperte
Mitarbeit: Philipp Sitte
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Tel. (030) 27586-435
werner.reh@bund.net
www.mobil-statt-verplant.de

Kontakt Arbeitskreis Verkehr:

Richard Mergner
BUND-Arbeitskreissprecher Verkehr

Tel: (09 11) 8 18 78 25
richard.mergner@bund-naturschutz.de

1 Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015.html> (10.5.2013).

2 Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/bundesverkehrswegeplan-2015-grundkonzeption.html?nn=35978> und BMVBS: Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015. Bedarfsgerecht - transparent - herausfordernd. (Entwurf), Berlin 1. 1. 2013.

3 BMVBS: Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Entwurf, Berlin 2012, S. 1: Viele Bürger „fühlen sich in Planungsprozesse nur unzureichend eingebunden und häufig schlecht informiert. Ziel der Politik muss deshalb sein, für eine transparente Planung zu sorgen, die die Bürger kontinuierlich und vor allem früh genug beteiligt, um noch Einfluss auf die Planung nehmen zu können.“

4 Die Mittelerhöhung 2013 durch das Infrastrukturbeschleunigungsprogramm (IBP II), die fast ausschließlich für Straßenbau und darunter Neubau verwendet wurden, sind hier eingeschlossen.

5 Nur die Maßnahmen des „Vordringlichen Bedarfs“ dürfen im Geltungszeitraum weiter geplant und wenn Finanzmittel vorhanden sind, umgesetzt werden, nicht die des „Weiteren Bedarfs“.

6 Vgl. dazu die Bericht zu einzelnen Ländern in Kurzdossiers unter www.mobil-statt-verplant.de/studie

7 Noch keine Projektlisten liegen vor: Thüringen, Hessen (gemäß Telefonat sehr wenig ambitioniert) und Mecklenburg-Vorpommern (nach Telefonat und Gespräch mit/im Ministerium: eigene Vorauswahl und Vorprüfung wird durchgeführt). Rot-Grüne Regierung Niedersachsen: Festlegung bei einigen Projekten, von der vorläufigen Anmelde-Liste abzuweichen (Alternativenprüfung z. B. A 39) und weitere Priorisierungen vorzunehmen. Aber noch keine Strategie festgelegt).

8 BMVBS: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung. Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor (November 2012).

9 Vgl. BUND-Schwarzbuch Fernstraßenbau, Berlin 2004, S. 20.

Anlage 1:

Einzelbewertung der Bundesländer in Kurzdossiers siehe unter www.mobil-statt-verplant.de/studie