

Return to sender:

**BUND-Analyse der
Straßenanmeldungen der
Bundesländer für den
Bundesverkehrswegeplan 2015**

**Minister Dobrindt muss zwei Drittel
der Vorhaben zurückweisen**

Stand: 13.2.2014

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Der Rahmen des BVWP 2015 und Versäumnisse des Bundes	5
3	Die Fernstraßenanmeldungen der Länder im Vergleich	7
3.1	Die Bewertung auf einen Blick	
3.2	Die Bundesländer streichen aber nicht genug: Mecklenburg-Vorpommern Top, Bayern Flop	
3.3	Frühe Beteiligung der Öffentlichkeit: Gnadenakt oder Anspruch?	
3.4	Alternativenprüfung: „Nein Danke“?	
3.5	Prestigeprojekte oder bedarfsgerechte, verkehrsträgerübergreifende und effiziente Infrastrukturplanung?	
4	Wie weiter? Fünf Schritte zur Aufstellung eines guten BVWP 2015	14
	Listen konsolidieren und Finanzkorridor festlegen; Öffentlichkeit gut beteiligen;	
	Nachhaltige Mobilitäts- und Transportstrategie sowie Prioritätenkonzept beschließen;	
	Vorrangnetze und integrierte Lösungen; gute Projekte in den Ländern abstimmen	
5	Ländersteckbriefe	17

1. Einleitung

Bereits im Mai 2013 hatte der BUND den damaligen Stand der Anmeldungen von Fernstraßenprojekten eines Großteils der Bundesländer zum nächsten Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015 bewertet. Der BVWP legt fest, welche Fernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), Schienenstrecken und Wasserstraßen von 2015 bis 2030 in Deutschland aus- oder neu gebaut werden sollen. Er bestimmt auch, wieviel in die Sanierung und den Erhalt dieser Infrastrukturen investiert wird. Das Ergebnis der Studie im letzten Jahr: Die Pläne der Länder zum Neubau von Straßen waren nicht nur überdimensioniert, unfinanzierbar und umweltzerstörerisch. Sie widersprachen auch den Vorgaben des Bundesverkehrsministeriums, wonach die Investitionen die Auswirkungen auf Klimagase, Luftschadstoffen, Lärm und Flächenzerschneidung berücksichtigen müssen. Erstmals war es den Umweltverbänden möglich, schon bei der Projektanmeldung eigene Vorschläge bzw. Alternativen zu den offiziellen Vorhaben zu unterbreiten. Die Auftragsverwaltungen in den Ländern müssen „eine intensive Auseinandersetzung mit Alternativen“ nachweisen. Der BUND nutzte diese Mitwirkungsmöglichkeit und reichte bei den Länderministerien im September 2013 über 50 umweltschonendere und kostengünstigere Alternativen zu den offiziellen Straßenprojekten ein. Bis Ende Januar 2014 hatten die Länder Zeit, ihre Listen und Projektanmeldungen zu überarbeiten und endgültig an das Bundesverkehrsministerium zu melden.

Die Kritik des BUND an der Wunschlistenpolitik der Länder ohne finanzpolitischen Realitätssinn ist weiterhin berechtigt. Auch bei ihrer finalen Anmeldung für den BVWP 2015 reichten die Länder viel zu viele Projekte ein: Über 1600 Fernstraßenprojekte mittlerweile aller Bundesländer wurden angemeldet. Die Verwirklichung dieser

Vorhaben wäre nicht nur umweltzerstörerisch, verkehrspolitisch sinnlos und unbezahlbar, sondern würde auch einen immensen Verwaltungsaufwand bedeuten. Die Umsetzung der Vorhaben beispielsweise in Bayern würden 160 Jahre und in Baden-Württemberg über 100 Jahre dauern (ohne Preis- und Kostensteigerungen). Nur wenige Länder – Nordrhein-Westfalen oder Niedersachsen – haben ihre sehr üppigen vorläufigen Listen deutlich reduziert. Allein Mecklenburg-Vorpommern hat sich bei der Zahl seiner Anmeldungen erheblich beschränkt und nach Kürzungen nur noch 29 Projekte angemeldet.

Die vom Bundesverkehrsministerium gewünschte frühe Bürger- bzw. Öffentlichkeitsbeteiligung wird durch die hohe Zahl an Projekten per se verunmöglicht. Eine umfangreiche Öffentlichkeitsbeteiligung, die Dialoge einschloss, gab es nur in Baden-Württemberg und in Ansätzen in Mecklenburg-Vorpommern.

Extrem unterschiedlich war der Umgang mit den Alternativvorschlägen, die der BUND zur Prüfung eingereicht hatte. Nur eine Minderheit der Länder – Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg – setzte sich intensiv mit den eingereichten Alternativvorschlägen auseinander und gab differenzierte Stellungnahmen oder Antworten. Von einigen Ländern wie Rheinland-Pfalz oder Sachsen war bisher keine qualifizierte Rückmeldung zu bekommen. Manche Länder, zum Beispiel Bayern oder Thüringen, prüfen die eingereichten Vorschläge noch.

Qualitativ ist festzustellen, dass die Länder, obwohl die Grundkonzeption des BVWP 2015 und der Koalitionsvertrag der Bundesregierung die Priorität auf die Entwicklung von Netzen statt auf Einzelprojekte setzt, an unfinanzierbaren wie

umweltunverträglichen Großprojekten festhalten. Ansätze einer grundlegenden Neuorientierung gibt es nicht: verkehrsträgerübergreifende Netzkonzep- te, Umsetzung des Vorrangs von Ausbau vor Neu- bau oder Maßnahmen gegen den Mautausweich- verkehr sind kaum zu erkennen. Umweltpolitische Ziele wie Klimaschutz, Minderung von Schadstof- fen, Lärm, Flächenzerschneidung und -verbrauch spielen bisher bei den Anmeldungen keine prägen- de Rolle. Weder bei der Gesamtanmeldung noch bei einzelnen Projekten.

Der frühere Bundesverkehrsminister Ramsauer trägt eine Hauptschuld an dieser Misere: Bis heute gibt es keine ausreichende Klarheit über die Krite- rien für die Auswahl der Projekte für den BVWP und es fehlen die Details für die Bewertungsver- fahren. Zudem gibt es bisher keine neuen Ver- kehrsprognosen und keine endgültige Fassung der „Grundkonzeption für den BVWP 2015“. Den gewaltigen Verwaltungsaufwand fast aller Länder bei der Erfüllung der – deutlich erhöhten – Anforderungen an die Projektanmeldungen hätte man sich bei rechtzeitiger Erledigung der Haus- aufgaben des Bundesverkehrsministeriums mit Ansagen zu den Kriterien und dem Finanzrahmen ersparen können. Der BUND fordert Verkehrsminis- ter Alexander Dobrindt auf, zwei Drittel aller Anmeldungen an die Länder zurückzuschicken.

2 Der Rahmen des BVWP 2015 und Versäumnisse des Bundes

Die Auftragsverwaltungen der Länder sind für die Anmeldung von Fernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) zum nächsten Bundesverkehrswegeplan zuständig. Nachdem die Länder die von ihnen vorgesehenen Projekte – wie jetzt geschehen – an das Bundesverkehrsministerium gemeldet haben, werden diese von den Gutachtern des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) auf ihre Wirtschaftlichkeit, auf ihre Umweltverträglichkeit und ihre Raumwirksamkeit untersucht. Für den Entwurf des BVWP wird dann eine Auswahl zu treffen sein und es werden die Projekte nach ihrer Dringlichkeit gereiht. Letztlich entscheidet der Bundestag im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens über den Bedarfsplan der Bundesfernstraßen (ohne Zustimmungserfordernis des Bundesrats). Der Bundestag beschließt, welche Netze und Projekte er für relevant und für vordringlich erachtet und deren Bau dann zu 100 Prozent vom Bund finanziert werden. In der Vergangenheit waren die Vorschläge des BVWP und der Bedarfspläne weitgehend identisch. Für die Schienenwege des Bundes läuft parallel ein ähnliches Verfahren. Ebenso wie bei den Straßen gibt es auch dort erstmals mit der Möglichkeit für Umweltverbände, eigene Vorschläge für Projekte einzubringen.

Laut der Grundkonzeption des BVWP 2015 sind die Länder dazu verpflichtet, bei der Anmeldung von Straßenprojekten darzulegen, inwieweit eine „intensive Auseinandersetzung mit alternativen Lösungsmöglichkeiten“ zu geplanten Baumaßnahmen erfolgt ist. Insbesondere bei Umweltkonflikten sei darzustellen, ob Alternativplanungen, vor allem der Ausbau des vorhandenen Straßennetzes, erwogen worden sind, und warum eine solche Lösung nicht angemeldet wird. Soweit es im Einzelfall sinnvoll ist, solle auch auf Verkehrsträgeralternativen eingegangen werden.¹ Diese Aussagen in der Grundkonzeption des BVWP 2015 werden in

der Antwort der Bundesregierung zu einer Kleinen Anfrage der Linksfraktion vom Dezember 2013 bestätigt².

Der Bundesverkehrswegeplan 2015–2030 soll als verkehrsträgerübergreifende Netzplanung erfolgen. „Dabei werden wir auf eine bedarfsgerechte Dimensionierung von Neu- und Ausbauprojekten achten. Nicht jeder Wunsch ist erfüllbar.“³ Es soll ein „nationales Prioritätenkonzept“ definiert werden. Dort sollen künftig als Zielgröße 80 Prozent der Mittel für den Neu- und Ausbau von hoch belasteten Knoten, Seehafenhinterlandanbindungen und Hauptachsen fließen, sowie in die Schließung wichtiger überregional bedeutsamer Netzlücken und in die Einbindung transeuropäischer und in völkerrechtlichen Verträgen vereinbarter Verkehrsachsen³. „Nach Jahrzehnten des Netzausbaus“ stünde „die Substanzsicherung an erster Stelle. Unsere oberste Priorität lautet deshalb: Erhalt und Sanierung vor Aus- und Neubau.“³ Anders als bei den Vorgängerplänen hatte das Verkehrsministerium unter Schwarz-Gelb für den BVWP 2015 sogar eine umfassende Überprüfung aller noch nicht im Bau befindlicher Projekte durchgesetzt. Allerdings wird auch bei diesem BVWP am dezentralen Aufstellungsverfahren festgehalten: die Kommunen, Regionalräte und die Industrie- und Handelskammern werden zu Meldungen von Straßenprojekten aufgefordert und können ihre Wünsche äußern.

¹ Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015: bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd. Entwurf, Berlin 2012, S. 55.

² Bundestagsdrucksache 18/220 vom 19.12.2013.

³ Koalitionsvertrag (CDU, CSU, SPD) „Deutschlands Zukunft gestalten“ zur 18. Legislaturperiode, S. 29

Weitere substantielle Veränderungen gegenüber den früheren BVWP bzw. Bedarfsplänen sind,

- dass der Planungsaufwand für Projektanmeldung deutlich erhöht wurde. Die Länder müssen bereits genaue Kostenschätzungen auch zu Ingenieurbauwerken vorlegen sowie Trassierungsvorschläge einreichen. Den Ländern wird aber nur im Fall des Baus eines Vorhabens ein Teil dieser Kosten rückerstattet. Die Rückerstattung beläuft sich auf drei Prozent der Baukosten. Die realen Planungskosten werden allerdings auf 12-16 Prozent der Baukosten geschätzt (vgl. den Bericht der Bodewig-Kommission v. Dezember 2013);
- dass das Bundesverkehrsministerium in seiner Grundkonzeption das Erreichen von Oberzielen verlangt, nämlich „Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft“, „Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen“, „Verbesserung der Lebensqualität in den Städten“ sowie die „Erhöhung der Verkehrssicherheit“. Drei von insgesamt sechs Oberzielen betreffen demnach Umweltthemen.

Obwohl die Anmeldeprozedur 2013 beendet wurde, liegen wichtige Dokumente des Bundesverkehrsministeriums für die Bundesverkehrswegeplanung bis heute nicht vor. Die Anfang 2013 veröffentlichte „Grundkonzeption für den BVWP 2015“, die bereits am 21.2.2013 den Stakeholdern vorgestellt wurde und dort auf ein einhellig positives Echo stieß, hat bis heute den Status eines Entwurfs. Eine endgültige Version wird erst im Frühjahr 2014 erwartet. Auch neue Verkehrsprognosen, die eigentlich dem neuen BVWP zugrunde liegen sollen, stehen noch aus. Laut Aussagen eines Gutachterkonsortiums werden sich die bislang prognostizierten Steigerungen des Straßengüterverkehrs halbieren (von plus 80 Prozent bis 2025 auf etwa plus 40 Prozent bis 2030). Ferner fehlen die

reformierten Kriterien der Nutzen-/Kostenanalyse, die die Dominanz von Zeitgewinnen vermindern sollen, sowie die Entscheidungen zur Umsetzung der erstmals laut EU-Recht einzuführenden Umweltverträglichkeitsprüfung. Zudem fehlen das angekündigte Priorisierungskonzept und Aussagen zum künftigen Schienennetz. Der Verkehrsträger Seeschifffahrt spielt ebenfalls bisher keine Rolle.

Mit diesen Versäumnissen des Bundes wird es den Ländern unmöglich gemacht, den überbordenden Wünschen von Kommunen, Land- und Regionalräten, Industrie- und Handelskammern, mit dem Hinweis auf Kriterien und Vorgaben des Bundes entgegenzutreten.

3 Die Fernstraßenanmeldungen

der Länder im Vergleich

Zu den großen, mit erheblichen Umwelteingriffen verknüpften Straßenbauprojekten sind BUND-Landesverbände, Kreis- und Ortsgruppen schon seit längerer Zeit aktiv. Daher wurden die neuen Beteiligungsmöglichkeiten genutzt, eigene Alternativvorschläge zu entwickeln. Viele Straßenbauverwaltungen in den Ländern mussten aber erst überzeugt werden, dass der BUND dieses Recht tatsächlich hat. Die Anmeldelisten der Länder waren über Internet zugänglich bzw. konnten den Landtagsdrucksachen entnommen werden oder wurden vom BUND abgefragt. Zu den Alternativvorschlägen und dem Verfahren holte der BUND Rückmeldungen der Länderverwaltungen ein. Der Dialog zu einzelnen Projekten und Anmeldungen soll in den kommenden Monaten weitergeführt werden. Die finalen Anmeldungen der Bundesländer wurden vom BUND nach folgenden vier Kriterien bewertet:

- Absolute Projektanzahl und – wo es Berechnungen seitens der Länder gibt – ob die Gesamtkosten finanzierbar sind. In die Bewertung flossen die Reduzierungsanstrengungen seit Mai 2013 ein. Es wurde geprüft, ob es sich bei den Länderanmeldungen um eine realistische, sprich umsetzbare Größenordnung handelt.
- Öffentlichkeits- bzw. Bürgerbeteiligung: Es wurde bewertet, ob nicht nur öffentlich über die Entscheidungen informiert wurde, sondern ob die entsprechenden Behörden Bürgerinnen und Bürgern auch zu einem frühen Zeitpunkt der Planung die Möglichkeit zur Beteiligung gaben. Geprüft wurde, ob es eine klassische Öffentlichkeitsbeteiligung im Sinne einer Verbände- bzw. Stakeholderbeteiligung oder eine allgemeine Bürgerbeteiligung (mögliche Formen: Information, Konsultation, Mitgestaltung) gab. Hinzu kam die Frage, ob erweiterte Formen der Bürgerbeteiligung wie Runde Tische, Bürgerforen, Mediation o.ä. eingesetzt wurden.

- Alternativenprüfung: Es wurde untersucht, ob die Länder gemäß den Vorgaben des Bundes von sich aus ökologisch unbedenklichere Alternativen intensiv geprüft haben. Dies kam ausgesprochen selten vor. Zudem wurde der Umgang mit den über 50 vom BUND eingereichten Alternativen analysiert: Gab es dazu differenzierte Antworten? Wurden Anregungen aufgegriffen und angemeldet? Wurden erweiterte Beteiligungsformen zur Entwicklung von Alternativen eingesetzt?
- Als viertes wurde geprüft, ob eigene Investitionskonzepte oder Priorisierungen erkennbar sind. Zusätzlich wurde untersucht, ob die – seit Januar 2013 als Entwurf vorliegende – Grundkonzeption für den BVWP 2015 beachtet

3.1 Bewertungen auf einen Blick

Land	Anzahl/Streichungen	Öffentlichkeitsbeteiligung	BUND-Alternativen	Prioritätenkonzept
Baden-Württemberg				
Bayern				
Berlin				
Brandenburg				
Hamburg				
Hessen				
Mecklenburg-Vorpommern				
Niedersachsen				
Nordrhein-Westfalen				
Rheinland-Pfalz				
Sachsen				
Sachsen-Anhalt				
Schleswig-Holstein				
Thüringen				

3.2 Die Bundesländer streichen, aber nicht genug: Mecklenburg-Vorpommern Top, Bayern Flop

Schon die BUND-Studie vom Mai letzten Jahres zeigte, dass nur wenige Länder den Mut hatten, die von den Kommunen und Industrie- und Handelskammern eingereichten Projekte einer Überprüfung bzw. Priorisierung zu unterziehen, um ihre Anmeldungen auf eine finanzierbare und planerisch zu bewältigende Menge zu reduzieren. Dass dies aber möglich ist, bewies damals beispielhaft das Land Hamburg. Anders als im alten BVWP von 2003 vorgesehen, nahm die Hansestadt eine Umfahrung bei Rissen (B 431) für den neuen BVWP kurzerhand von der Anmeldeliste. Begründung: „Die Maßnahme erscheint (...) mittelfristig nicht realisierbar. Auf Grund dessen und weil eine erneute Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan vor dem Hintergrund der vom BMVBS (Anm.: mittlerweile BMVI) verfolgten Orientierung der Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans an Kapazitätsengpässen im Bundesnetz unwahrscheinlich ist, soll die Maßnahme nicht erneut zum BVWP 2015 angemeldet werden.“ Sprich: Die vorgegebenen Kriterien des Bundes v.a. in Knotenpunkte und Engpässe zu investieren, werden von dieser Ortsumfahrung nicht erfüllt, deshalb wird sie auch nicht mehr angemeldet. Bundesweit könnte mit dieser logischen Argumentation auf hunderte nicht realisierbare Anmeldungen verzichtet werden und damit erheblicher bürokratischer und teurer Planungsaufwand gespart werden.

Im Laufe des Jahres 2013 sind tatsächlich einige Bundesländer diesem Vorbild zumindest in Teilen gefolgt. Am stringentesten bezüglich Streichungen ging das Land Mecklenburg-Vorpommern vor. Insgesamt meldete es 29 Fernstraßenprojekte an und setzte innerhalb dieser Vorhaben nochmals politische Prioritäten. Die vorläufige Liste hatte noch 59 Projekte umfasst. Das Verkehrsministerium Baden-

Württemberg bemühte sich zwar intensiv um eine Priorisierung ihrer Projektanmeldungen, meldet allerdings immer noch 160 Projekte an den Bund.

In Nordrhein-Westfalen fiel die Entscheidung über den Umgang mit den rund 300 Projekte umfassenden Wunschlisten der Regionalräte sehr spät. Bündnis 90/Die Grünen wollte eine stärkere Reduzierung der Anmeldungen mit Verweis auf eine in anderem Zusammenhang vereinbarte Priorisierungsliste für die Bundesfernstraßen vom 25.10.2011. Schließlich wurden circa 100 Wünsche der Regionalräte von der Landesregierung gestrichen und die Entscheidung, eine Auswahl aus den verbliebenen 200 Vorhaben zu treffen, an das Bundesverkehrsministerium und seine Gutachter weitergereicht.

Im ähnlichen Umfang (von über 300 Projekten auf rund 230) wurde von der neuen niedersächsischen Regierung die Liste der Vorgängerregierung gekürzt. Auch Schleswig-Holstein legt mit 21 Projekten eine schlanke Liste vor. An umstrittenen und außerordentlich teuren Großprojekten (u.a. A 20, A 33 Osnabrück, A 21) wird allerdings von beiden rot-grünen Landesregierungen weiterhin festgehalten.

Bayern ist mit knapp 400 Projekten bundesweites Negativbeispiel hinsichtlich der Menge. Listen, die im Verhältnis zur Größe und Siedlungsdichte des Landes vollkommen überzogen sind, melden auch die ostdeutschen Bundesländer Sachsen-Anhalt (80 Projekte), Thüringen (90), Sachsen (71) und Brandenburg (74) an. Auch die Liste der (alten) hessischen Landesregierung ist mit 190 Projekten, darunter neben über 100 Ortsumfahrungen viele 10-spurige (!) Autobahnerweiterungen, außerordentlich realitätsfern.

3.3 Frühe Beteiligung der Öffentlichkeit: Gnadenakt oder Anspruch?

Im Handbuch des Bundesverkehrsministeriums für die „Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung“ (2012) wird zu Recht eine frühe Beteiligung der Öffentlichkeit gefordert. Weil im Bundesverkehrswegeplan die Investitionen der drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasser für mindestens 15 Jahre festgelegt werden, ist eine angemessene Beteiligung nötig. Mit dem Ziel einer Akzeptanzverbesserung für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen verlangt auch der Koalitionsvertrag der neuen Bundesregierung eine angemessene und frühzeitige Diskussion über die Verkehrsprojekte in Deutschland: „Wir wollen die Informationen über politische Entscheidungen quantitativ und qualitativ verbessern und die Beteiligungsmöglichkeiten für die Menschen an der politischen Willensbildung ausbauen. Gerade im Vorfeld von Entscheidungen ist früh, offen, umfassend und verständlich zu informieren“.⁴ Auch der neue Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt verspricht volle Transparenz bei der Erarbeitung des BVWP 2015.⁵

Trotz dieser Vorgaben fand eine umfassende Öffentlichkeits- oder gar Bürgerbeteiligung nirgendwo in Deutschland statt. Einer Beteiligung der Verbände oder der Stakeholder kam Baden-Württemberg noch am nächsten. Die Wirtschafts- und die Umweltverbände wurden zu Regionalkonferenzen eingeladen, bekamen Möglichkeiten zur mündlichen und schriftlichen Stellungnahme und zum Dialog mit der Landesregierung. In Niedersachsen wurden nur die Straßenbefürworter zu Regionalkonferenzen im Oktober 2012 noch von der damaligen „schwarz-gelben“ Regierung eingeladen, vor allem, um möglichst viele Projekte zu

generieren. In Hessen und Thüringen fand während des gesamten Jahres 2013 der interessierte Bürger – ganz abgesehen von einer fehlenden Beteiligung – keinerlei Informationen zum Stand der Dinge im Internet. Erst die fertigen Listen wurden bekannt gegeben. Transparenter ging Bayern vor. Hier hatten Bürger die Möglichkeit, sich schriftlich zu den Projekten zu äußern. Allerdings gab es wenig zugängliche Informationen über die Projekte und keine Diskussionsrunden wie in Baden-Württemberg. In Mecklenburg-Vorpommern war zu Stellungnahmen aufgerufen worden. Die 1.400 Stellungnahmen wurden genutzt als Argument für die Streichung vieler Projekte.

4 „Deutschlands Zukunft gestalten“. Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 105.

5 Bundestagsdrucksache 18/220 vom 19.12.2013.

3.4 Alternativenprüfung „Nein Danke“?

Die vom Bundesverkehrsministerium den Umweltverbänden eingeräumte Möglichkeit, Projektvorschläge oder Alternativen zu Fernstraßen zum BVWP 2015 offiziell einzureichen, wurde vom BUND genutzt. Im Herbst 2013 legte der BUND den jeweiligen Behörden in 13 Bundesländern insgesamt 50 Alternativen für Straßenbauvorhaben vor. Diese Alternativen müssen laut Bundesverkehrsministerium bei den Bewertungsverfahren für den BVWP 2015 geprüft werden. Viele Straßenverwaltungen mussten allerdings vom BUND zunächst überzeugt werden, dass es das Mitwirkungsrecht der Verbände tatsächlich gibt.

Ermittlung, Vergleich und Bewertung von Alternativen sind das Kerngeschäft jeglicher Planung. Dabei ist auch das „Ob“ eines Vorhabens einzubeziehen: Planungsvarianten sind Null- oder Null-Plus-Varianten (also entweder gar kein Bau oder aber zusätzliche nicht-bauliche Maßnahmen wie Verkehrsmanagement) gegenüberzustellen. Nur so lässt sich der Bedarf einer Maßnahme sinnvoll beurteilen. Die Notwendigkeit ausreichender Alternativenprüfung wird auch vom Bundesverwaltungsgericht in dessen Urteil zur A 20 im Abschnitt Bad Segeberg vom 6.11.2013 betont. Dort führte dieser Mangel zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses.

Bei den Alternativen des BUND handelt es sich um Null-Plus-Lösungen, bestandsorientierte Alternativen, Ausbau statt Neubau, die Nutzung vorhandener Standstreifen statt eines Ausbaus oder konzeptionelle Alternativen (Maßnahmen gegen den Mautausweichverkehr, weiträumige Verkehrslenkung, Bahn statt Straße oder parallele Bahnverbesserungsmaßnahmen zusätzlich) sowie inte-

grierte Verkehrsplanungen in den Städten statt des Baus von Ortsumgehungen.

Die Forderung des Bundesverkehrsministeriums, sich generell intensiv mit Alternativen zu befassen und diese in den Anmeldungen zu diskutieren, wurde von den Bundesländern sehr unterschiedlich umgesetzt. Das positivste Beispiel für den Umgang mit einer BUND-Alternative und damit für einen Beteiligungsprozess auf Projektebene zeichnete sich im Herbst 2013 in Nordrhein-Westfalen ab. Von Landesverkehrsminister Michael Groschek wurde Mitte September ein Runder Tisch für die seit 40 Jahren umstrittene Planung der A 46 im Sauerland (Abschnitt Hemer-Menden-Neheim) eingerichtet. Zwei Sitzungen mit Beteiligten von Seiten der Politik (Regionalräte, Bürgermeister) sowie der Umweltverbände und Bürgerinitiativen fanden bisher statt. Die jeweiligen Planungsvorschläge – regionale Netzlösung auf Seiten der Umweltverbände und der ursprüngliche vierspurige Neubau – werden beide zum BVWP angemeldet. Die weiteren Verfahrensschritte auf Bundesebene sollen für die Entscheidungsfindung genutzt werden. Auch bei der A 1 wird der BUND-Vorschlag – Umwidmung und Nutzung der B 51 als A 1 auf diesem Abschnitt – als Alternative weiterverfolgt.

Die Landesregierung von Niedersachsen meldet in einer ergänzenden Liste den Vorschlag des BUND, statt die A 39 neu zu bauen, die parallele B 4 zu optimieren. Die Planung der Landesverwaltung wurde auf einer gut besuchten Bürgerversammlung des BUND am 4.9.2013 vorgestellt und von den Betroffenen gut geheißen. Auch in Baden-Württemberg gibt es positive Beispiele wie die

offiziell angemeldete B 10 Rheinbrücke (als Ersatzbrücke) oder den laufenden Dialog zur A 98 am Hochrhein.

Einige negative Beispiele: Die Antwort des Landes Sachsen zeigt, dass Straßenverwaltung und Verkehrsministerium der Meinung sind, sich mit den Alternativen des BUND in dieser frühen Planungsphase überhaupt nicht befassen zu müssen. Eine Auseinandersetzung damit findet nicht statt. Damit wird auch in Frage gestellt, wie diese Alternativen auf Bundesebene weiter geprüft und mit den offiziellen Projekten verglichen werden können. Auch in Ländern wie Sachsen-Anhalt und Thüringen ist die verlangte intensive Prüfung bisher nicht erfolgt. Häufig wird argumentiert, die Alternativenprüfung erfolge im Raumordnungsverfahren und sei in dieser frühen Phase daher entbehrlich. Das übersieht, dass das Bundesverkehrsministerium ausdrücklich diese Prüfung bereits in der Phase der Aufstellung des BVWP verlangt. Auch grüne Regierungsbeteiligungen bedeuten nicht eine bessere Öffentlichkeitsbeteiligung: Das Verkehrsministerium in Schleswig-Holstein setzt sich bisher nicht ernsthaft mit der Alternative zur A 20 auseinander und kündigt an, diese nicht weiterzuverfolgen. Die Auftragsverwaltung in Rheinland-Pfalz verweist den BUND auf die Mitwirkungsmöglichkeiten auf Bundesebene und meint lapidar: „So können Sie ihre Einwendungen auch direkt dem BMVBS zukommen lassen.“ Das BMVBS dagegen stellte mit einem Schreiben an den BUND vom 11.10.2013 klar, dass die Auftragsverwaltungen der Länder der „richtige Ansprechpartner“ für die Projektvorschläge seien.

3.5 Prestigeprojekte oder bedarfsgerechte, verkehrsträgerübergreifende und effiziente Infrastrukturplanung?

Wie oben gezeigt, soll der BVWP 2015 eine verkehrsträgerübergreifende Netzplanung sein. Die Investitionen sollen zu Klimaschutz, Schadstoff- und Lärminderung beitragen sowie unzerschnittene Räume schonen. Diese Umweltziele verlangen nach einer Verlagerung von der Straße auf die Schiene oder auf das Schiff. Auch die EU-Kommission will Verkehr verlagern („from road to sea“) – mit Hilfe von Kurzstreckenseeverkehr.

Doch die Länder blenden diese Komponenten in ihrer Planung einfach aus. Die Weiterführung der A 20 von Bad Segeberg nach Westen bis zur niederländischen Grenze würde den Verkehr vom Schiff auf die Straße verlagern. So melden Schleswig-Holstein und Niedersachsen die A 20 an, unter anderem mit Begründung, den Knoten Hamburg zu entlasten. Allerdings wollen Bremen und Hamburg diese Entlastung des Knotens Hamburg durch die Anmeldung des Ausbaus der Autobahnen 1 und 7 erreichen. Diese Anmeldungen widersprechen sich offenkundig.

Verkehrsträgerübergreifende Lösungen der Verkehrsprobleme müssten auch deutlich stärker im nördlichen Bodenseeraum betrachtet werden. Hier könnte auf großräumige vierstreifige Neubautrasseierungen (B 30 und B 31) verzichtet werden. Überfällige Investitionen in die sogenannte Südbahn (Ulm – Friedrichshafen – Lindau) bzw. Bodenseegürtelbahn (Friedrichshafen – Überlingen – Radolfzell) müssten vorrangig vorangetrieben werden. Ergänzt könnte dies durch schlankere und die Umwelt weniger belastende Straßenlösungen werden. Auch bei der A 7 in Bayern könnte der Ausbau der Illertalbahn eine Alternative darstellen. Bei der B 64n in Nordrhein-Westfalen (Warendorf, Herzebroock-

Clarholz und Beelen) würde die Ertüchtigung der direkt parallel verkehrenden Bahnstrecke das Verkehrsproblem lösen.

Auch in den Agglomerationsräumen und in den Städten werden verkehrsträgerübergreifende, integrierte Lösungen gebraucht. Eine nachhaltige Entlastung der Ortsdurchfahrten erfordert in der Regel nicht nur eine Betrachtung des Durchgangsverkehrs sondern auch des kommunalen Verkehrs (Binnenverkehr, Ziel- und Quellverkehr) und die Einbeziehung des Radverkehrs und des öffentlichen Verkehrs. Solche Überlegungen müssten zum Beispiel in Passau anstehen. Dort macht der Durchgangsverkehr nur sieben Prozent aus, nur für diesen Anteil käme eine Nutzung der geplanten Nordumfahrung in Betracht. Der Rest der Autofahrer bleibt in der Stadt, da die Menschen dort arbeiten, einkaufen oder wohnen.

Priorisierungen in den Ländern oder den Versuch der Einbettung der eigenen Straßeninvestitionen in ein übergreifendes Konzept gibt es selten: Nur Baden-Württemberg hat eigene Kriterien für die Auswahl der einzelnen Projekte entwickelt und auch Brandenburgs Straßenmaßnahmen liegt eine eigene Netzkonzeption und Hierarchie zu Grunde.

Auch in Mecklenburg-Vorpommern wurden die Straßenprojekte einer Bewertung unterzogen mit einem Mix aus eigenen Kriterien und denen der Grundkonzeption des BVWP 2015.

4 Wie weiter? Fünf Schritte zur Aufstellung eines guten BVWP 2015

(1) Return to sender: Listen konsolidieren und Finanzkorridor festlegen

Über 1600 Fernstraßenprojekte wurden von den Ländern angemeldet. Nicht ausgereifte Anmeldungen, die die Vorgaben des Bundes nicht erfüllen, sollten direkt an die Länder zurückgeschickt – sprich abgelehnt werden. Das betrifft:

- Anmeldungen mit mangelnden Alternativenprüfungen, insbesondere große Neubauvorhaben, zu denen keine Ausbaualternativen geprüft wurden oder die im Konflikt mit den umwelt- und verkehrspolitischen Zielen der Grundkonzeption und des Koalitionsvertrags stehen;
- Alle Projekte, die die erhöhte Anforderung des Bundesverkehrsministers an die Qualität der Anmeldeunterlagen nicht voll erfüllen (Meldelinien, Wirkungen, bauliche Alternativen, raumordnerische und städtebauliche Auswirkungen);
- Ortsumfahrungsplanungen, die in Zusammenhang mit Mautausweichverkehren und durch die beschlossene Ausweitung der Maut auf die Bundesstraßen überflüssig werden und alle Umfahrungsprojekte – häufig belegt durch die Untersuchungen beim BVWP 2003 – keine ausreichende Entlastung der Ortskerne erreichen;
- Alle nicht fernverkehrsrelevanten, nicht dem weiträumigen Verkehr dienenden Projekte;
- Alle Projekte, die beim BVWP 2003 dem „Weiteren Bedarf“ zugeordnet wurden und bei denen seither nicht mindestens ein Verkehrszuwachs von 25 Prozent festzustellen ist.

Damit würde maximal ein Drittel der angemeldeten Projekte übrig bleiben.

Zugleich sollten die Länder aufgefordert werden, sich auf umsetzbare und finanzierbare Projekte zu konzentrieren. Dafür sollte in Fünfjahresschritten bis 2030 eine realistische Finanzierungslinie von Seiten des Bundes für die wichtigsten Investitions-

zwecke festgelegt werden ((1.) Sanierung und Erhalt, (2.) Umbau und Lärmschutz, (3.) Aus- und Neubau). Der Bedarf an Sanierungs- und Erhaltungsinvestitionen für alle drei Verkehrsträger ist deutlich höher als die von Bodewig-Kommission genannten 7,2 Milliarden Euro pro Jahr. Für Sanierung und Erhalt der Bundesfernstraßen werden laut offizieller Erhaltungsbedarfsprognose des Bundes 3,5 Milliarden pro Jahr benötigt (Bundesmittel aktuell: 2,5 Mrd). Aktuelle Schätzungen sehen den Bedarf aller Verkehrsträger bei deutlich über acht Milliarden Euro.

(2) Öffentlichkeit frühzeitig gut beteiligen

Die beim Bund verbliebenen Projekte sollten vom Bundesverkehrsministerium, inklusive der vorliegenden Alternativen, den Projektinformationen und den vollständigen Projektdossiers im Internet veröffentlicht werden. Dort sollte die Möglichkeit weiterer Alternativvorschläge eröffnet werden.

Vor der Entscheidung des Bundestags über die endgültig zugelassenen Straßenbauvorhaben sollten die Länder vom Bund motiviert werden, zu ihren Projekten Voten der politischen Gremien (Stadt- und Gemeinderäte) einzuholen und zu Projekten, zu denen bereits mehrere Alternativen vorliegen, die Öffentlichkeit zu beteiligen. Eine Beteiligung, die glaubwürdig ist und Legitimität erzeugen soll, muss den Mitwirkenden ausreichende Handlungsspielräume eröffnen und auch seitens der Verwaltungen und Gutachter mehrere Optionen anbieten.

(3) Nachhaltige Mobilitäts- und Transportstrategie sowie Prioritätenkonzept auf Bundesebene entwickeln

Die Kritik des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsministeriums (Gutachten „Strategieplanung 'Mobilität und Transport'. Folgerungen für die Bundesverkehrswegeplanung“, überarbeitete Fassung 2009, S. 4 f.) sollte aufgegriffen und der Bundesverkehrswegeplanung eine Mobilitäts- und Transportstrategie vorangestellt werden. Bisher handelt es sich um eine rein ausgabenorientierte Planung.

Ein kohärentes, verkehrsträgerübergreifendes Handlungskonzept für Logistik und Güterverkehr wird dringend gebraucht. Auch wenn die erwarteten Zuwächse der Verkehrsleistung im Straßengüterverkehr sich gegenüber der heute geltenden Verkehrsverflechtungsprognose von 2007 künftig in etwa halbieren, gibt es hier weiterhin dringenden Handlungsbedarf. Wachstumsträger ist der Transitverkehr und der Seehafen-Hinterlandverkehr. Daher sollten Alternativen einer Verlagerung von Landverkehr auf Seeschiffe („Motorways of the Sea“ und Short Sea Shipping) mit betrachtet werden. Seeschiffe spielen bisher im BVWP keine Rolle. Landverkehr könnte durch eine bessere europäische Arbeitsteilung der Seehäfen in erheblichem Umfang vermieden werden. In Kombination mit Maßnahmen „Grüner Logistik“ könnte zugleich die Wertschöpfung im Transport in Deutschland erhöht werden.

Die Handlungsspielräume in der Verkehrsinfrastrukturpolitik wachsen: Im motorisierten Individualverkehr stagnierte sowohl Verkehrsleistung als auch Verkehrsaufkommen in den letzten 20 Jahren (plus sechs bzw. zehn Prozent). Durch den demografischen Wandel und Präferenzänderungen der Jugend wird künftig ein Rückgang wahrscheinlich.

Innovative Mobilitätskonzepte spielen in der offiziellen Planung bisher aber keine Rolle. Auch die vom Bundesverkehrsminister geforderte Einbeziehung zusätzlicher Instrumente wie Maßnahmen zur Vermeidung von Mautausweichverkehren ist bei den bisherigen Planungen nicht zu erkennen. Systematisch sollte der Mautausweichverkehr durch die in der Koalitionsvereinbarung beschlossene Ausweitung der Lkw-Maut – zunächst auf alle Bundesstraßen – sozusagen an der Quelle beseitigt werden. Damit können viele der bereits angemeldeten Ortsumfahrungen überflüssig werden.

(4) Vorrangnetze und integrierte Lösungen in Ballungsräumen und Städten

Der BVWP 2015 erhebt den Anspruch einer verkehrsträgerübergreifenden Netzplanung. In die neue Kategorie „Vordringlicher Bedarf plus“ (VB+) sollen Projekte gelangen, die Engpässe beseitigen, ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) und „keine sehr hohe Umweltbetroffenheit“ ausweisen (BVWP-Grundkonzeption S. 69). Dieses Netz soll durchfinanziert und in der Laufzeit des Plans umgesetzt werden. Etwa 80 Prozent der Bedarfsmittel sollen dafür vorgesehen werden. Der BUND schlägt vor, im BVWP zusätzlich ein VB+Netz für den Schienengüterverkehr mit den Korridoren für den Seehafen-Hinterlandverkehr festzulegen, das die Straßen wirksam vom Container- und Lkw-Verkehr entlastet.

In den Städten und den Agglomerationen werden verkehrsträgerübergreifende Lösungen gebraucht, um diese von Lärm und Schadstoffen zu entlasten. In den Ballungsräumen sind die Knoten im Straßen- und im Schienenverkehr überlastet. Hier werden im Rahmen eines Agglomerationsprogramms integrierte Lösungen benötigt. Für die Ballungsräume sollten wie in der Schweiz verkehrsträger-

übergreifende Investitionen in den Knoten entwickelt werden. Über das Agglomerationsprogramm können sowohl Straßen- als auch Schienenprojekte finanziert werden.

(5) Gute Projekte in den Ländern abstimmen

Wenn die bundespolitischen Rahmenbedingungen konkretisiert sind, macht ein Weiterarbeiten an einer – stark reduzierten – Landesliste wieder Sinn. Diese Planungen müssen finanzierbar sein und Beiträge zu den bundespolitischen Zielen und Netzen liefern. Daher sollte die Zeit genutzt werden, mit Stakeholdern und Betroffenen die besten Lösungen zu entwickeln.

5 Ländersteckbriefe (eigene Datei)

Kontakt und weitere Informationen:

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

Dr. Werner Reh
Verkehrsexperte

Mitarbeit:
Philipp Sitte

Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel. (030) 2 75 86-435
werner.reh@bund.net
www.bund.net