

Stellungnahme

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Verkehr
und digitale Infrastruktur
Ausschussdrucksache
18(15)390-E
Stellungnahme zur ÖA - 83. Sitzung
am 07.11.2016



zum Bundesverkehrswegeplan 2030, Drucksache 18/9350,

zum Antrag der Fraktion DIE LINKE - Bundesverkehrswegeplan 2030 zurückziehen - Klimaschutz- und sozialökologische Nachhaltigkeitsziele umsetzen, Drucksache 18/8075

zum Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN - Den Bundesverkehrswegeplan zum Bundesnetzplan weiterentwickeln, Drucksache 18/8083

Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Verkehr und Digitale Infrastruktur des Deutschen Bundestages am 7. November 2016

Stefan Gerwens

Geschäftsführer, Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 5. November 2016

A. Kurzfassung

- (1) Pro Mobilität¹ bewertet den **Bundesverkehrswegeplan 2030 (BVWP 2030)** **grundsätzlich sehr positiv**. Er ist ein gut konzipierter langfristiger Bedarfsplan für die Verkehrswege des Bundes und bietet für die parlamentarischen Beratungen zur Festlegung des Ausbaubedarfs an Bundesfernstraßen eine geeignete Grundlage.
- (2) Mobilität ist eine Voraussetzung für eine freiheitliche Gesellschaft, für Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand. Damit Mobilität möglich ist und möglich bleibt, sind die **Bundesverkehrswege zu modernisieren**.
- (3) Das **Zielsystem des BVWP 2030** verbindet in geeigneter Weise verkehrs-, wirtschafts- und umweltpolitische Ziele. Bei der Mittelverteilung auf die Verkehrswege werden jedoch umweltpolitische Aspekte zu Lasten der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit zu stark gewichtet. Noch weitergehende Forderungen zur Kürzung des Investitionsrahmens bei der Straße zu Gunsten anderer Verkehrswege hält Pro Mobilität für nicht gerechtfertigt und lehnt diese ab.
- (4) Besondere **Stärken des BVWP 2030** sind u.a. eine solide Verkehrsprognose, eine umfassend modernisierte Bewertungsmethodik und eine frühzeitige, kontinuierliche Beteiligung an der Erarbeitung. Mit den Prioritäten für Erhalt, Engpassbeseitigung und großräumig bedeutsame Vorhaben wurden im BVWP 2030 die richtigen Schwerpunkten gesetzt. Parallel ist die Lebensqualität im ländlichen Raum zu verbessern. Die Zuordnung von Vorhaben zum vordringlichen Bedarf orientiert sich stärker als bei früheren Bundesverkehrswegeplänen an verkehrlichen Dringlichkeiten und der bundesweiten Netzwirkung. Der Länderproporz hat hingegen an Relevanz verloren. Dieser Kurs ist richtig.

¹ Pro Mobilität setzt sich als branchenübergreifendes Bündnis für leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßen ein. Träger sind Automobilclubs, Verbände und Unternehmen des Güterkraftverkehrs, der Automobil- und Bauwirtschaft, der Dienstleistungswirtschaft, sowie Infrastrukturbetreiber und Mautdienstleister.

- (5) Pro Mobilität unterstreicht die Notwendigkeit, die als „**vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung**“ klassifizierten Vorhaben in der Umsetzung besonders zügig zu planen, zu finanzieren und zu bauen.
- (6) Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung hält Pro Mobilität **einzelne Elemente des BVWP 2030 für ehrgeizig bzw. sieht diese kritisch**. Hervorzuheben ist, dass der ambitionierte Investitionsrahmen sich auf Projektkosten zum Jahr 2015 bezieht. In der Umsetzung bedeutet dies, die **Finanzierungslinie muss im Zeitablauf stärker als unterstellt steigen**, wenn der bis 2030 vorgesehene vordringliche Bedarf vollständig umgesetzt bzw. begonnen werden soll.
- Kritisch anzumerken ist, dass bei der Mittelverteilung für Aus- und Neubau auf die Verkehrswege der **gesamtwirtschaftlich höhere Nutzen der Straße zu wenig beachtet** wurde. So wurde die heutige Mittelverteilung im Verkehrsetat (Status Quo-Szenario) im Bedarfsplan zu Gunsten von Schiene und Wasserstraße verschoben. Pro Mobilität zieht daraus nicht den Schluss, den vordringlichen Bedarf Straße im Ausbaugesetz auszuweiten, weil der Investitionsrahmen bei allen Verkehrswegen ohnehin ambitioniert ist. Jedoch sollte in der Umsetzung eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet werden, um den Bürgern und der Wirtschaft Planungssicherheit für die verkehrlich wichtigen Vorhaben zu geben.
- (7) Im Vergleich zu den Umweltauswirkungen des Plans werden die verkehrlichen und wirtschaftlichen Vorteile einer Umsetzung des vordringlichen Bedarfs eher selektiv und meist nicht isoliert nach Verkehrswegen ausgewiesen. Die im BVWP 2030 genannten **gesamtwirtschaftlichen Vorteile** sind dennoch **eindrucksvoll**.
- (8) Der BVWP 2030 ist ein Planungsinstrument zur Abschätzung eines langfristigen Investitionsbedarfs und zur Herleitung der Vordringlichkeit von Projekten. Aufgrund der unterschiedlichen Planungsstände der 2.000 Projektvorschläge ist die **Qualität der Daten** zwangsläufig heterogen. Daher lassen sich Kosten und Umwelteffekte teilweise nur abschätzen. Zukünftig verfügbare Referenzdaten der VIFG und die Etablierung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr bieten Verbesserungspotenziale.
- (9) Gegen den BVWP 2030 und insbesondere die Projektliste Straße wurde **von einem Umweltverband bei der EU eine Beschwerde eingereicht**². Darin wird u.a. kritisiert, dass Umweltziele verfehlt würden, eine unzureichende Beteiligung erfolgt sei und eine Alternativenprüfung unterblieben sei. Diese **Kritik teilt Pro Mobilität explizit nicht**.
- (10) Zur erfolgreichen Umsetzung der Ausbaugesetze auf Basis des BVWP 2030 sind eine **verlässliche langfristige Finanzierung** der Bundesverkehrswege auf höherem Niveau sowie eine **Verstärkung und Beschleunigung der Planungen** unerlässlich.
- (11) Der Bedarfsplan und die Änderung der Ausbaugesetze befreien nicht von der Aufgabe, **bei den weiteren Projektplanungen die Prioritäten zu wahren**. Der weitere Bedarf mit Planungsrecht stellt in dieser Hinsicht eine Projektreserve außerhalb des Finanzrahmens dar³.

² EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND vom 26.8.2016 http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/160826_bund_mobilitaet_beschwerde_eu_kommission_bvwp.pdf)

³ „Zahlen Daten Fakten Bundesverkehrswegeplan 2030“, Pro Mobilität 14. September 2016 http://www.promobilitaet.de/media/file/1446.Zahlen_Daten_Fakten_Bundesverkehrswegeplan_2030.pdf

B. Allgemeine Anmerkungen zum BVWP 2030 und den beiden Anträgen

- (12) Mobilität ist eine Voraussetzung für eine freiheitliche Gesellschaft, für Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand. Damit Mobilität möglich ist und möglich bleibt, braucht Deutschland eine **moderne Verkehrsinfrastruktur**. Der BVWP 2030 steht deshalb zu Recht unter dem Motto „Verkehrswege modernisieren, Infrastruktur vernetzen, Mobilität beschleunigen“.
- (13) Der **Modernisierungsbedarf der Bundesverkehrswege** ist nicht zu übersehen: Nutzungseinschränkungen für wichtige Brücken, jährlich neue Staurekorde, eine stagnierende Entwicklung in der Verkehrssicherheit und steigende Anforderungen an die Digitalisierung und den Umweltschutz. Parallel nimmt die Verkehrsnachfrage weiter zu. Gezielte Investitionen in die Bundesverkehrswege sind deshalb erforderlich.
- (14) Mit dem Investitionshochlauf für Bundesverkehrswege wurden die **finanziellen Voraussetzungen für eine Modernisierungsstrategie entscheidend verbessert**. Nicht mehr die Finanzierung, sondern die Planung ist in naher Zukunft der Engpass in der Infrastrukturbereitstellung. Gegenüber dem BVWP 2003 setzt der BVWP 2030 klarere Prioritäten beim Erhalt und der Engpassbeseitigung. Die knappen Planungskapazitäten müssen vorrangig für Vorhaben in diesen Bereichen eingesetzt werden. Darüber hinaus sind die mit Planung befassten Institutionen zu stärken und Planungs- und Genehmigungsverfahren zu beschleunigen.
- (15) Pro Mobilität sieht vor allem folgende **Stärken des BVWP 2030**:
- Wesentliche Pfeiler des Plans wie die Verkehrsprognose, die Bewertungsmethodik und die Grundkonzeption wurden in **frühzeitigen Konsultationen von Verbänden und der Öffentlichkeit** zur Diskussion gestellt. Die Grundkonzeption fand im Kreis der Verbände breite Akzeptanz.
 - Die **Bewertungsmethodik** wurde wissenschaftlich weiterentwickelt und verbessert.
 - Die Projektbewertungen basieren auf einer aus Sicht der Straße **plausiblen Verkehrsprognose**. Dass die Verkehrsleistung von Pkw voraussichtlich schon 2017 das im BVWP erst für 2030 erwartete Niveau erreicht, ist auf Sonderfaktoren wie eine mehrjährig gute konjunkturelle Entwicklung und die Zunahme der Bevölkerung zurückzuführen.
 - Im Bereich der Straße orientiert sich die **Zuordnung von Vorhaben zum vordringlichen Bedarf** stärker als bei früheren Bundesverkehrswegeplänen an verkehrlichen Dringlichkeiten und der bundesweiten Netzwirkung. Der Länderproporz hat hingegen an Relevanz verloren. Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass der Aufbau der Verkehrswegenetze des Bundes weit vorangeschritten ist und nur noch eine überschaubare Anzahl größerer Netzlücken zu schließen sind. Zugleich rückt die Optimierung des vorhandenen Netzes durch rechtzeitige Erhaltung und Engpassbeseitigung in den Vordergrund.
 - Mit den **Prioritäten** für Erhalt, Engpassbeseitigung und großräumig bedeutsame Vorhaben werden im BVWP 2030 wichtige Schwerpunkte gesetzt.
- (16) Trotz der grundsätzlich positiven Bewertung sind **einige Elemente des BVWP 2030 als ehrgeizig bzw. eher kritisch einzustufen**:
- Der Investitionsrahmen wie auch die Kostenschätzungen der Projekte enthalten keine **Inflationspuffer**. Dies ist im Hinblick auf die Bewertung der Nutzen und Kosten der Vorhaben zu einem bestimmten Zeitpunkt und für die Bedarfskategorisierung im Bedarfsplan nicht zu kritisieren. In der Umsetzung bedeutet dies aber, dass die Finanzierungslinie im Zeitablauf stärker als unterstellt steigen muss, wenn der bis 2030 vorgesehene vordringliche Bedarf vollständig umgesetzt bzw. begonnen werden soll.

- Bei der im Priorisierungsschritt 2 gewählten **Mittelverteilung für Aus- und Neubau auf die drei Bundesverkehrswege** wird der gesamtwirtschaftliche Nutzen zu wenig beachtet und die Investitionsanteile zu Lasten der Straße verschoben. Die mit Mobilität, Verkehrssicherheit und Wirtschaftspolitik verbundenen Ziele werden dabei zu gering gewichtet. Mit dieser Kritik verbindet Pro Mobilität nicht die Erwartung, den vordringlichen Bedarf Straße auszuweiten, vielmehr sollte in der Umsetzung eine angemessene Finanzausstattung gewährleistet werden, um für die Vorhaben Planungssicherheit zu bieten.
 - Der ambitionierte Investitionsrahmen wird im Bereich der Straße sowohl von Steuer- wie auch von Mautfinanzierung getragen. Es wird nicht näher ausgeführt, in welcher Weise der **Finanzierungskreislauf Straße** berücksichtigt wurde und insbesondere wie die Zweckbindung von Straßenbenutzungsgebühren für die Fernstraßen dauerhaft gewährleistet wird. Pro Mobilität hätte eine Sichtbarkeit des Finanzierungskreislaufs im BVWP 2030 im Hinblick auf die Akzeptanz von Gebührenfinanzierung und die derzeitigen Pläne zu deren Ausweitung begrüßt.
- (17) Der BVWP 2030 ist ein Planungsinstrument zur Abschätzung eines langfristigen Investitionsbedarfs und zur Herleitung der Vordringlichkeit von Projekten. Der Planungsstand der zu bewertenden rund 2.000 Projektvorschläge reichte daher von ersten Überlegungen mit grober Linienführung bis hin zu Projekten mit laufendem Planfeststellungsverfahren. **Mit dem Reifegrad der Planung ist auch die Qualität der Daten sehr heterogen**, die Grundlage der Bewertung sein konnten. Die Konkretisierung vieler Projekte erfolgt erst im weiteren Planungsverlauf und lässt erst später eine sehr detaillierte Erfassung der Umweltwirkungen zu.
- (18) Gegen den BVWP und insbesondere die Projektliste Straße wurde **von einem Umweltverband bei der EU eine Beschwerde eingereicht**⁴. Darin wird u.a. kritisiert, dass Umweltziele verfehlt würden, eine unzureichende Beteiligung erfolgt sei und eine Alternativenprüfung unterblieben sei. Diese **Kritik teilt Pro Mobilität explizit nicht**.
- Entgegen der Aussage in der anhängigen Beschwerde setzt der BVWP 2030 nicht „einen verbindlichen Rahmen für die Verkehrsinfrastrukturprojekte in der Bundesrepublik Deutschland bis zum Jahr 2030“. Vom BVWP 2030 geht **keine Bindungswirkung für die Planung und Finanzierung** von Projekten aus, da diese erst durch die jeweilige Verabschiedung der Ausbaugesetze bzw. der jährlichen Haushaltsgesetze erfolgt. Der BVWP 2030 enthält als Bedarfsplan somit keine Garantien, dass die dort enthaltenen Projekte geplant, finanziert und damit gebaut werden müssen. So wurden vom BVWP 2003 im Zeitraum 2001 bis 2014 im Bereich der Bundesfernstraßen nur rund 66 Prozent der vordringlich eingestuft Baulängen des Autobahnneubaus, 50 Prozent des Autobahnausbaus und 36 Prozent der Bundesstraßenvorhaben umgesetzt. Darüber hinaus entscheiden Bundestag und Bundesrat über die jetzt in der Beratung befindlichen Entwürfe zur Änderung der Ausbaugesetze in Kenntnis der vorgeschlagenen Alternativen.
 - Das **Zielsystem** eines Bedarfsplans für Bundesverkehrswege lässt sich **nicht allein auf umweltpolitische Ziele reduzieren**. Dem BVWP 2030 liegt ein Zielsystem mit sechs Zielbereichen zugrunde, welches zu Recht verkehrs-, wirtschafts-, gesundheits- und umweltpolitische Ziele einbezieht.
 - Die Öffentlichkeitsbeteiligung bezog sich auf die **Wirkungen des Gesamtplans**. Daher ergibt sich aus der Durchführung einer Öffentlichkeitsbeteiligung keine zwangsläufige Notwendigkeit zur Änderung der Projektlisten.

⁴ EU-Beschwerde zur Europäischen Kommission des Bundes für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND vom 26.8.2016 http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/160826_bund_mobilitaet_beschwerde_eu_kommission_bvwp.pdf)

- Die **Forderung nach genauen Berechnungen der Umweltwirkungen** anstelle von Abschätzungen ignoriert den unterschiedlichen Planungsstand der Projektvorschläge und die damit in vielen Fällen noch ausstehende Linienbestimmung. Es würde sich somit um Scheingenauigkeiten handeln. Die Umsetzung dieser Forderung würde eher auf die Undurchführbarkeit einer Bundesverkehrswegeplanung hinauslaufen.
 - Es wurden von dem betreffenden Umweltverband Vorschläge für **Projektalternativen** an die zuständigen Auftragsverwaltungen in fast allen Bundesländern eingereicht. Es gibt keine Erkenntnisse, dass die Alternativvorschläge, die an Auftragsverwaltungen in Ländern mit sehr unterschiedlichen Regierungskoalitionen herangetragen wurden, generell nicht geprüft worden seien. Im Rahmen der Dokumentation der Prüfungsergebnisse für einzelne Vorhaben in der Projektdatenbank wäre allerdings eine Erläuterung der Länder zum Umgang mit den Alternativvorschlägen transparenter gewesen. Ein Anspruch auf die Berücksichtigung von Alternativvorschlägen erscheint nicht sachgerecht. Generell lässt sich festhalten, dass Projektalternativen wie die Freigabe von Seitenstreifen Gegenstand der Prüfungen des BVWP 2030 waren.
 - Darüber hinaus vergleicht der BVWP 2030 Programmalternativen. Dazu differenziert er die Mittelverteilung auf die drei Bundesverkehrswege in **drei alternativen Investitionsszenarien**. Letztendlich wird eine Investitionsmittelverteilung gewählt, die weit entfernt von den Marktanteilen der Verkehrsträger ist und auch den heutigen Status Quo zu Lasten der Straße in Richtung Schiene und Wasserstraße verschiebt. Der Bedarfsplan verzichtet somit auf gesamtwirtschaftlichen Nutzen und verkehrliche Erfordernisse, um die abgeschätzten Umweltwirkungen weiter zu reduzieren. Jedoch ist darauf hinzuweisen, dass sich derzeit eine sehr dynamische Entwicklung im Straßenverkehr hin zu emissionsarmen Antriebsenergien abzeichnet, so dass die unterstellten Abschätzungen die Umwelteffekte der Straßennutzung voraussichtlich überzeichnen. Hieran zeigt sich, dass ein langfristiger Bedarfsplan immer unter unvollständigen Informationen leiden wird, weil sich langfristige Entwicklungen in Zeiten großer Veränderungen im Verkehrssystem nur schwer verlässlich abschätzen lassen. Es ist daher zu empfehlen, die Bedarfsplanüberprüfungen im fünfjährigen Turnus intensiver als bisher zu einer Prüfung der Annahmen des BVWP 2030 und seiner Projekte zu nutzen. Die Entwicklung hin zu einer rollierenden Planung wäre fachlich vorteilhaft, eine umfassende Beteiligung im Sinne der strategischen Umweltprüfung könnte hierbei aber aus operativen Gründen an Grenzen stoßen. Dies wird daran deutlich, dass die Vorbereitung des BVWP 2030 fünf Jahre dauerte.
- (19) Darüber hinaus erhobene **Forderungen nach einer Umschichtung von Investitionsmitteln von der Straße zu anderen Bundesverkehrswegen** unter Verweis auf umweltpolitische Ziele hält Pro Mobilität nicht für gerechtfertigt und lehnt diese ab, weil
- Aus- und Neubaumaßnahmen an den vorhandenen Bundesverkehrswegen nur einen begrenzten Einfluss auf den Modal-Split haben,
 - die rechtzeitige Erneuerung von Brücken und die Beseitigung von Stauschwerpunkten dazu beitragen, lange Umwegfahrten im Straßennetz und damit Zeitverluste, zusätzlichen Energieverbrauch und erhöhte Emissionen zu vermeiden,
 - der Straßenverkehr durch Elektromobilität und andere Antriebsenergien seinen Beitrag zum Klimaschutz verstärken und sich in der Folge die umweltpolitische Bewertung vieler Vorhaben verbessern wird, deren Inbetriebnahme bis 2030 geplant ist, und
 - der BVWP 2030 zu Recht ein breites Zielsystem verfolgt, welches Erreichbarkeit, effiziente Verkehrsabläufe, Wettbewerbsfähigkeit und Verkehrssicherheit ebenso einschließt wie umweltpolitische Ziele.

C. Anmerkungen zu einzelnen Elementen des BVWP 2030

Aufgaben und Ziele (Kap. 2)

- (20) Dem BVWP 2030 legt ein **geeignetes Zielsystem** zugrunde. Es zeigt mit den sechs übergeordneten Zielen zur Mobilität, zur Wettbewerbsfähigkeit und Güterversorgung, zur Verkehrssicherheit, zum Umweltschutz und zur Lebensqualität sowie 17 abgeleiteten Zielen die Vielfalt der Anforderungen, die ein Bedarfsplan zur Modernisierung der Bundesverkehrswege abdecken muss.

Grundsätzliches zur Priorisierung (Kap. 3.3 und 3.4)

- (21) Mit den **Prioritäten** für Erhalt, Engpassbeseitigung und großräumig bedeutsame Vorhaben werden im BVWP 2030 wichtige Schwerpunkte gesetzt. Pro Mobilität unterstützt diese Prioritätensetzung.
- (22) Die Vorab-Identifizierung der großräumig wirkenden Vorhaben bei den Fernstraßen in Anlehnung an die Verbindungsfunktionsstufen 0 und 1 der Richtlinie für integrierte Netzplanung ist sachgerecht und gut gelöst worden. Der **Anspruch auf großräumige Wirkung ist grundsätzlich richtig, faktisch lässt er sich bei Bundesstraßen nicht überall durchhalten**. Einer Abstufung von Bundesstraßen mit geringer Fernverkehrsrelevanz an die Länder wurde in der letzten Föderalismusreform enge Grenzen gesetzt. Der BVWP 2030 trägt diesem Sachstand Rechnung. Er enthält daher auch Maßnahmen, die nicht auf Streckenabschnitten der Verbindungsfunktionsstufen 0 und 1 liegen und entsprechend eine hohe Fernverkehrsrelevanz aufweisen. Auch auf Bundesstraßen der Verbindungsfunktionsstufe 2 und höher besteht Aus- oder Neubaubedarf, wenn dort Engpasssituationen bestehen oder eine Verbesserung der Verkehrssicherheit oder Erhöhung des Lärmschutzes erforderlich ist.
- (23) Aus Sicht von Pro Mobilität war es im Hinblick auf eine Prioritätensetzung auf einheitlicher Basis **stringent und unerlässlich, noch nicht begonnene Vorhaben des Bundesverkehrswegeplans 2003 genauso wie neue Vorhaben zu behandeln und neu zu bewerten**. Die Aussagekraft und Vergleichbarkeit der Projektbewertungen wurde dadurch deutlich gestärkt, sowie die Zuordnung der Vorhaben zu den Bedarfskategorien verbessert. Der Umfang der Kategorie laufend und fest disponiert ist dabei etwas zu groß ausgefallen.
- (24) Gegenüber dem BVWP 2003 wurde die **Plausibilitätsprüfung der Eingangsdaten** der Projektbewertung durch höhere Anforderungen an die Länder und die Kontrolle durch einen externen Dienstleister verbessert. Die Kritik des Bundesrechnungshofes hat hier jedoch noch Schwachstellen aufgezeigt. Dennoch ist zu würdigen, dass das BMVI grundsätzlich den Handlungsbedarf frühzeitig identifiziert hat und mit der Abwicklung aller Ausgaben für die Bundesfernstraßen seit 2016 über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes künftig valide Referenzdaten vorliegen werden.

Die Qualität der projektbezogenen Eingangsdaten variiert u.a. in Abhängigkeit vom Planungsstand des Vorhabens. Größere Unterschiede in der **Datenqualität** können ihren Ursprung aber auch in unterschiedlichen Interessen der föderal beteiligten Akteure haben. Deshalb kann die Etablierung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr bzw. eine Reform der Auftragsverwaltung hier mittelfristig zu Verbesserungen führen. Es bleibt festzuhalten, dass die Bundesverkehrswege einer der wenigen Investitionsbereiche des Bundes sind, in denen in großem Umfang schon bei der Bedarfsermittlung die Projekte einem umfassenden Wirtschaftlichkeitsvergleich unterzogen und gegeneinander abgewogen werden. Dies sollte bei aller Kritik im Detail nicht vergessen werden.

Finanzvolumen (Kap. 4)

Investitionsrahmen des Bundesverkehrswegeplans 2030								
in Mrd. Euro	Gesamt inkl. Schleppe*	Volumen 2016-30	Sonst. Invest. 2016-30	Erhalt/ Ersatz** 2016-30	Aus-/Neubau Lfd.+fest disponiert	2016-30 neu	Schleppe* ab 2031 Projekte Gesamt	Anteil Erhalt
Fernstraßen	132,8	113,2	12,0	67,0	15,8	18,3	19,6	(2,8)
Eisenbahnen	112,3	92,6	7,4	58,4	8,4	18,3	19,7	(3,9)
Wasserstraßen	24,5	21,0	2,2	16,2	0,9	1,8	3,5	(1,3)
Verkehrswege	269,6	226,8	21,6	141,6	25,1	38,5	42,8	(8,1)

* Die Schleppe umfasst Investitionen ab 2031 in zuvor zu beginnende Aus-/Neubauprojekte (inkl. Erhaltung/Ersatz)
 ** Inklusive Erhaltungs-/Ersatzanteile in kombinierten Ausbauprojekten (23,3 Mrd. Euro über alle Verkehrswege)

- (25) Angesichts des großen Bedarfs ist der Finanzrahmen zu Recht ambitioniert und erfordert eine **weitere Anhebung des in 2016 bereits deutlich gestiegenen Investitionsniveaus** über den Pfad der derzeitigen Finanzplanung 2016 bis 2020 der Bundesregierung hinaus.

Durchschnittliche jährliche Investitionen in Bundesfernstraßen:

- Aktuelle Finanzplanung (Zeitraum 2016 bis 2020): 6,8 Mrd. Euro pro Jahr
- BVWP 2030 (Zeitraum 2016 bis 2030; ohne Inflation): 7,6 Mrd. Euro pro Jahr

Auf die Berücksichtigung der Inflation im Zuge der Finanzierung der Aus- und Neubauprojekte bis 2030 wurde bereits hingewiesen.

Wirkungen einer Umsetzung des vordringlichen Bedarfs (Kap. 5)

- (26) Im Vergleich zu den Umweltauswirkungen des Plans werden die verkehrlichen und wirtschaftlichen Vorteile einer Umsetzung des vordringlichen Bedarfs eher selektiv und meist nicht isoliert nach Verkehrswegen ausgewiesen. Die im BVWP 2030 genannten **gesamtwirtschaftlichen Vorteile** sind dennoch **eindrucksvoll**:

- 100 Mrd. Euro aus Betriebs- und Transportkostensparnissen, aus Transportzeitnutzen und höherer Zuverlässigkeit
- 78 Mrd. Euro aus Reisezeitgewinnen im Personenverkehr
- Vermeidung von 160 Mio. Fahrzeugkilometer Stau durch den Ausbau von rund 2.000 Richtungskilometern auf Autobahnen
- Jährlich 377 Mio. eingesparter Pkw-Stunden und 15 Mio. eingesparter Personenstunden im Eisenbahnverkehr
- Nutzen aus Lärmreduktion in Höhe von 3,5 Mrd. Euro
- Hohe städtebauliche Wirkungen bei 380 Vorhaben des vordringlichen Bedarfs, insbesondere bei Ortsumgehungen

- (27) Durch den Ausbau der Schiene sollen rund 1,5 Mrd. Pkw-km und 519 Mio. Lkw-km vermieden, was im Verhältnis zur Fahrleistung inländischer Kraftfahrzeuge von 740 Mrd. km überschaubar ist. **Forderungen nach weiteren Umschichtungen von Finanzmitteln von Ortsumgehungen zu regionalen Schienenprojekten** sind angesichts dieser Zahlen für Pro Mobilität **nicht nachvollziehbar**. Ortsumgehungen können einen erheblichen Beitrag zur Verkehrssicherheit und zum Lärmschutz leisten.

- (28) Im Bereich der Verkehrssicherheit soll ein Nutzen in Höhe von 14,5 Mrd. Euro aus der Verlagerung von Straßenverkehr von Bundesstraßen auf Autobahnen entstehen. Hinzu kommt der

zusätzliche Nutzen für die Verkehrssicherheit in den einzelnen Projekten. Aus der Optimierung des Straßennetzes ist somit ein **erheblicher Nutzen im Bereich Verkehrssicherheit zu erwarten**. Der Nutzen aus der Verlagerung von Straßenverkehr zur Schiene fällt mit 1,3 Mrd. Euro deutlich geringer aus.

- (29) Bei Umsetzung des vordringlichen Bedarfs sollen sich **CO₂-Einsparungen von 0,4 Mio. t** ergeben, was 0,2 Prozent der in 2030 erwarteten Emissionen des Verkehrs entsprechen würde. Hier bestätigt sich, dass Maßnahmen zum Erreichen von Klimaschutzziele eher bei den Verkehrsmitteln und ihrer Nutzung anzusetzen haben. Die Verteilung der Investitionsmittel auf die Verkehrswege leistet nur einen sehr geringen Beitrag, dem dann noch die Nutzeneinbußen gegenzurechnen sind.
- (30) Die zusätzliche **Neuinanspruchnahme von Flächen** durch Projekte des vordringlichen Bedarfs wurde gegenüber dem BVWP 2003 **um mehr als die Hälfte reduziert**.

Priorisierungsstufe 1 Investitionen in Erhaltung und Ersatz (Kap. 6)

- (31) **Erhaltung** genießt die **höchste Priorität** aller Investitionsbereiche, weshalb der Investitionsbedarf uneingeschränkt im Finanzrahmen berücksichtigt wird. Die Erhaltungsziele für Bauwerke und Fahrbahnen sind ehrgeizig. Dies findet die volle Unterstützung von Pro Mobilität, denn es gilt, die Verkehrsfunktion des vorhandenen Netzes zu gewährleisten und das dort gebundene gesellschaftliche Vermögen zu sichern. Die hohen Nutzen-Kosten-Verhältnisse vieler Aus- und Neubauprojekte machen deutlich, dass ein ggf. weiter steigender Erhaltungsbedarf nicht zu deren Lasten, sondern zusätzlich finanziert werden sollte.
- (32) Der ausgewiesene Erhaltungsbedarf für die Bundesfernstraßen basiert auf der **Erhaltungsbedarfsprognose 2030**. Deren Abschätzung ist gegenüber der Erhaltungsbedarfsprognose 2025 von 2012 noch einmal spürbar gestiegen. Die Veröffentlichung der Erhaltungsbedarfsprognose 2030 steht noch aus und wäre die Voraussetzung, um die Werte nachvollziehen zu können. Die Transparenz über den Erhaltungsbedarf beschränkt sich somit bisher auf die knappen Angaben im BVWP 2030.

Priorisierungsstufe 2: Verteilung der Investitionen für Aus- und Neubau auf die Verkehrswege (Kap. 7.1)

- (33) Die **Herleitung der Aufteilung der Aus- und Neubaumittel auf die Verkehrswege** überzeugt nicht. Die gesetzliche bzw. europarechtliche Verpflichtung zur Darstellung von Investitionsalternativen sollte hinterfragt werden, weil aufgrund der Projektvielfalt vereinfachte Annahmen zu wählen sind, durch die die Ergebnisse geringe Aussagekraft haben. So werden bei der Straße und der Schiene nicht für jedes Szenario unterschiedliche Projektbündel, sondern Durchschnittswerte aller zur Bewertung angemeldeten Vorhaben mit Nutzen-Kosten-Verhältnis größer eins herangezogen. Bei mehr als 2.000 Projekten ist die gewählte Umsetzung aus praktischen Erwägungen nachvollziehbar, doch dadurch fehlt der Abschätzung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse der drei Investitionsszenarien die Aussagekraft. Die grobe Durchschnittsbildung über alle angemeldeten Vorhaben statt über konkret definierte Projektpakete lässt erwarten, dass die Nutzen-Kosten-Verhältnisse der Fernstraßen eher unterschätzt werden. Dies lässt sich daraus ableiten, dass die Projekte des vordringlichen Bedarfs tendenziell ein höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis als jene des weiteren Bedarfs aufweisen.
- (34) Das **Zielsystem in der Priorisierungsstufe 2** aus Verkehrs-, Wirtschafts- und Umweltzielen ist sehr heterogen und bietet keinen eindeutigen Maßstab zur Mittelverteilung. Daher ist eine Entscheidung hierüber eine politische Abwägung, die sich am Mix der Ziele orientieren sollte.

Die gewählte Mittelverteilung mit einer Abweichung vom Status Quo in Richtung Schiene und Wasserstraße, die in der Ressortabstimmung noch verstärkt wurde, wird mit Bezug auf die Ziele nur vage begründet. Sie steht außerdem im Gegensatz zu den Aussagen des BVWP 2030, dass sich aus der gewählten Mittelverteilung durch den vordringlichen Bedarf nur marginale Verlagerungen von Verkehrsnachfrage von der Straße zur Schiene und zur Wasserstraße ergeben. Auch der Einfluss auf die Höhe der Treibhausgasemissionen wird eher gering eingeschätzt. Der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit von Investitionen in die Fernstraßen wird nicht hinreichend Rechnung getragen.

- (35) Trotz dieser Kritik an der Mittelverteilung hat Pro Mobilität **nicht die Erwartung, den vordringlichen Bedarf auszuweiten**, weil dann zu befürchten wäre, dass die gute Prioritätensetzung des BVWP 2030 verwässert würde, und weil der Investitionsrahmen, wie bereits dargestellt, ohnehin schon ambitioniert ist.

Priorisierungsstufe 3: Zuordnung zu den Bedarfskategorien (Kap. 7.2)

- (36) Die in der "Projektliste" dem **Vordringlichen Bedarf** zugeordneten Vorhaben an Fernstraßen decken viele verkehrlich dringliche Vorhaben ab. In der Abgrenzung sind die Schwerpunkte „Engpassbeseitigung“ und „großräumig bedeutsame Projekte“ erkennbar, während Länderquoten in ihrer Bedeutung zurückgedrängt werden. Dies ist eine große Stärke des BVWP 2030.
- (37) Innerhalb des vordringlichen Bedarfs wurde eine gesonderte Klassifizierung „**Vordringlicher Bedarf – Engpassbeseitigung**“ geschaffen. Für diese Projekte sind rund 20 Mrd. Euro in den Bedarfskategorien laufend und fest disponiert sowie vordringlich veranschlagt. Die Bedeutung der Klassifizierung Engpassbeseitigung bleibt allerdings vage. Pro Mobilität unterstreicht die Notwendigkeit, die hier enthaltenen Vorhaben in der Umsetzung besonders zügig zu planen, zu finanzieren und zu bauen.
- (38) Insgesamt fließen rund 75 Prozent der Mittel im Bereich der Straße in **großräumig wirksame Vorhaben** und rund 25 Prozent in Projekte an sonstigen Bundesstraßen. Damit findet der BVWP 2030 eine gute Balance zwischen der Notwendigkeit effizienterer Verkehrsabläufe auf den großen Achsen und den Anforderungen der Bürger an Verkehrssicherheit und Lärmschutz in ländlichen Räumen.

Transparenz

- (39) Es wurde eine **umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung** – auch grenzüberschreitend – durchgeführt, die inhaltlich sachgerecht ausgestaltet war. Die Abschätzung der Umweltwirkungen orientierte sich an Umweltzielen des Bundes, soweit diese vorhanden sind. Die rechtlichen Vorgaben zur Strategischen Umweltprüfung sind eher allgemein gehalten, um eine sachgerechte Anwendung zu ermöglichen. Der BVWP 2030 bewegt sich in diesem Rahmen. Angesichts der Prüfung von 2.000 Projektvorschlägen und 1.000 Vorhaben im Bedarfsplan wäre ein anderer Ansatz nicht praktikabel, da die Vorhaben sich in unterschiedlichen Planungsständen befinden und daher naturgemäß eine noch sehr heterogene Datenqualität aufweisen.
- (40) Die **Projektdatenbank PRINS** sollte dauerhaft aufrechterhalten werden und die Umsetzung der Vorhaben begleiten. Die dort gewählte Projektnummerierung sollte auch in den Straßenbauplan des jährlichen Haushaltsgesetzes ergänzend aufgenommen werden.

D. Fazit zum BVWP 2030 und den beiden Anträgen

(41) Der BVWP 2030 ist ein gut konzipierter langfristiger Bedarfsplan für die Verkehrswege des Bundes. Er bietet **grundsätzlich eine geeignete Grundlage für die Festlegung des Ausbaubedarfs an Bundesfernstraßen** bis 2030. Sofern sich die Grundlagen einzelner Projekte wesentlich ändern, ergeben sich im Rahmen der Bedarfsplanüberprüfungen im Turnus von fünf Jahren Möglichkeiten zu Anpassungen der Ausbaugesetze.

(42) Die im **Antrag der Fraktion DIE LINKE „Bundesverkehrswegeplan 2030 zurück-ziehen - Klimaschutz- und sozialökologische Nachhaltigkeitsziele umsetzen“ (Drucksache 18/8075)** vorgenommene Bewertung des BVWP 2030 und die damit verbundene Ablehnung des Bedarfsplans teilt Pro Mobilität nicht. Ein Bundesverkehrswegeplan sollte sich wie zuvor dargestellt nicht vorrangig an umweltpolitischen Zielen und der Verkehrsvermeidung orientieren, er sollte Mobilität ermöglichen und gute Erreichbarkeit, die Effizienz des Verkehrs und Verkehrssicherheit verbessern. Wie wichtig den Menschen Mobilität ist, zeigt sich daran, dass der Pkw-Verkehr voraussichtlich schon im kommenden Jahr das im BVWP 2030 erst für 2030 erwartete Niveau an Verkehrsleistung erreichen wird.

Infrastrukturmaßnahmen bzw. der BVWP 2030 haben außerdem nur einen begrenzten Einfluss auf den Modal-Split und das Niveau der CO₂-Emissionen. Wie entscheidend ein an Kundenbedürfnissen orientiertes Angebot an Dienstleistungen auf den Verkehrswegen ist, hat der Markterfolg des Fernbusses deutlich gezeigt. Durch die Umstellung auf alternative Antriebsenergien zeichnet sich im Bereich des Straßenverkehrs bis 2030 hingegen eine deutliche Verringerung der Umweltwirkungen aus den Nutzungen von Straßen ab. Der BVWP 2030 wählt ohnehin schon gegenüber dem Status-Quo eine Verteilung der Investitionsmittel zu Gunsten von Schiene und Wasserstraße. Weitere Veränderungen zu Lasten der Straße würden den gesamtwirtschaftlichen Nutzen des Bedarfsplans verringern sowie Staus und Unfälle steigern. Dies sollte nicht geschehen.

(43) Der **Antrag der Fraktion Bündnis 90/ Die Grünen „Den Bundesverkehrswegeplan zum Bundesnetzplan weiterentwickeln“ (Drucksache 18/8083)** verweist u.a. auf die Bedeutung der Definition von Vorrangnetzen, die Pro Mobilität ebenfalls grundsätzlich befürwortet. Da für Abstufungen von großen Teilen des Bundesstraßennetzes derzeit keine föderalen Vereinbarungen in Sicht sind, ist für Pro Mobilität die gewählte Orientierung an den Verbindungsfunktionsstufen ein guter Kompromiss. Auch bei Bundesstraßen fließen die Investitionsmittel mehrheitlich in Strecken entlang der Verbindungsfunktionsstufen 0 und 1, die für den überregionalen Verkehr besonders bedeutsam sind. Auf Kritikpunkte zu den Kostenberechnungen der Projekte, deren Umweltwirkungen und Erwartungen an Verkehrsverlagerung durch Infrastrukturmaßnahmen wurde an anderer Stelle dieser Stellungnahme bereits eingegangen.

(44) Der BVWP bedarf der Ergänzung durch eine **verlässliche langfristige Finanzierung** der Bundesverkehrswege, um den Bedarf umzusetzen und den an Planung und Bau Beteiligten Planungssicherheit zu geben. Mit der Finanzplanung 2030 sind hierfür mittelfristig gute finanzielle Rahmenbedingungen geschaffen worden. Der Engpass liegt vorerst nicht mehr in der Finanzierung, sondern in der Planung von Vorhaben.

(45) Die **Planungsleistungen müssen erheblich erhöht werden**, um das Investitionsprogramm des BVWP 2030 umsetzen zu können. Dazu sollte im Bereich der Bundesfernstraßen die Planungskapazitäten in der Verwaltung und durch Einbindung der Wirtschaft verstärkt werden. Die von Bund und Ländern vereinbarte Etablierung einer Infrastrukturgesellschaft Verkehr mit Zuständigkeit für Autobahnen und ggf. auch für Bundesstraßen ist sachgerecht und zügig umzusetzen. Für die in der Zuständigkeit der Länder verbleibenden Bundesstraßen ist parallel eine Reform der Auftragsverwaltung vorzunehmen.