

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP
Nr. 17(15)198-D
BERATUNGSUNTERLAGE
Bitte aufbewahren!



Stellungnahme zur

„Öffentlichen Anhörung zur künftigen Ausrichtung der
Verkehrsinvestitionen“

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
des Deutschen Bundestags

am 13. April 2011

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Die folgende Stellungnahme geht nicht im Einzelnen auf die Anträge der Fraktionen SPD (BT-Drucksache 17/5022), DIE LINKE (Drucksache 17/1971) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/1988) ein, sondern nur auf einige Thesen bzw. Aussagen des SPD-Antrags. Mit den Aussagen in den Anträgen von DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt es eine vollständige Übereinstimmung mit den Positionen, Analysen und Erfahrungen des BUND.

In einem zweiten Schritt werden dann noch einzelne Punkte behandelt, die in allen drei Anträgen angesprochen wurden soweit eine Vertiefung sowie sinnvoll erscheint oder noch weitergehende Schlussfolgerungen für die nötige Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionen zu ziehen sind.

I. Der Antrag der SPD „Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden...“ unterschätzt den Reformbedarf

Der SPD-Antrag geht von einer Pflicht der öffentlichen Hand zur Vorhaltung, zum Erhalt und zum Ausbau eines Infrastruktursystems aller Verkehrsträger aus, zur Sicherung „bezahlbarer individueller Mobilität“ der Menschen, zur Daseinsvorsorge und um den Unternehmen einen sicheren Transport ihrer Waren und Produkte zu garantieren. In der weiteren Folge werden dann vor allem Überlegungen über das Generieren zusätzlicher Mittel für den Ausbau aller Verkehrsträger angestellt.

Faktisch wurde im Bereich Straße bereits eine vollständige Erschließung der Bundesrepublik erreicht. Die frühere, auf Westdeutschland bezogene Forderung von Bundesverkehrsminister

Erreichbarkeit 2004 (in Minuten)

Region	Pkw-Fahrzeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Bahn-Reisezeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Pkw-Fahrzeit zum nächsten BAB-Anschluß	Pkw-Fahrzeit zum nächsten IC-/EC-/ICE-Halt
Deutschland	90	89	11	18
Agglomerationsräume	74	69	9	14
Ländliche Räume	128	132	17	25
Programmgebiet	113	113	16	24
Agglomerationsräume	93	96	15	20
Ländliche Räume	131	123	22	27

Quelle: BBR 2006, eigene Berechnungen¹⁷

Quelle: Operationelles Programm Verkehr EFRE Bund 2007-2013, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Deutschland – Ziel „Konvergenz“, 2007 – 2013. CCI: 2007 DE 161 PO 005; Stand vom 26.2.2007, S. 42

Georg Leber aus dem Jahre 1971 – 85% der Bevölkerung soll einen Autobahnanschluss in 15 Minuten erreichen – ist, wie die Tabelle oben zeigt, bereits übererfüllt. Der Grenznutzen zusätzlicher Investitionen sinkt deutlich; ein grundlegender weiterer Ausbaubedarf – insbesondere von Neubauprojekten – ist nicht erkennbar.

Künftig sollte es deshalb darum gehen, beim Straßennetz Optimierungen im Bestand vorzunehmen und zu einem besseren Management des Netzes überzugehen. Das Anti-Stau-Programm des Verkehrsministers von Anfang März d. J. ist hier ein richtiger Schritt. Es sollte allerdings zu einem Verkehrssystemmanagement weiterentwickelt werden. Nur so lassen sich Probleme in Agglomerationen, wie z.B. im Ruhrgebiet, lösen.

Einen hohen Ausbaubedarf gibt es indessen beim Schienennetz und insbesondere beim Schienengüterverkehr. Hier müssen klare Prioritäten gesetzt werden. Der Ansatz der „Komodalität“ – wie auch im neuen Weißbuch Verkehr der EU-Kommission zu finden – hat Parallelinvestitionen in alle Verkehrsträger zur Folge, und ist daher sowohl klimapolitisch als auch finanzpolitisch mit Blick auf die Schuldenbremse zum Scheitern verurteilt. Straßenaus- oder Neubauprojekte wirken sich zudem auch negativ auf Schienenprojekte aus (z.B. der A8-Ausbau auf die im Bedarfsplan enthaltene Schienen-Neubaustrecke Ulm – Wendlingen).

Die Suche nach zusätzlichen Finanzquellen durch Verabschiedung überzogener, nicht finanzierbarer Bedarfspläne war übrigens schon der Ansatz des 1971er Bedarfsplans. Bei allen folgenden Bedarfsplänen wurden weitere Versuche unternommen, zusätzliche Mittel für den Aus- und Neubau zu generieren – bis heute ohne Erfolg. Stattdessen wurden Umschichtungen innerhalb des Etats vorgenommen: Neubau wurde zu Lasten des Ausbaus und des Straßenerhalts durchgesetzt.

Im SPD-Antrag wird auch der Reformbedarf am System der Fernstraßenplanung unterschätzt. Beschrieben ist dieser Reformbedarf in der vom Arbeitskreis innovative Verkehrspolitik verfassten Broschüre „Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes. Vom Bundesverkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung“ (Reihe WISO Diskurs der Friedrich Ebert Stiftung, 2010) aber auch in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverkehrsministeriums.

- Geringe Effektivität der Fernstraßenplanung: eine grundlegende Reform ist nötig:
 - Fehlende Transparenz und Wirksamkeit der Ziele (kein konsistentes Zielsystem, keinen empirischer Zusammenhang zwischen Zielen und Investitionen). Die Nutzen/Kostenanalyse ist intransparent und honoriert fast ausschließlich Zeitgewinne durch höhere Geschwindigkeiten;
 - keine ausreichende Verzahnung von Aufgaben- und Finanzplanung: Die Bedarfspläne stellen nicht finanzierbare Wunschlisten der Kommunen und Länder dar;
 - keine Erfolgskontrolle, ob die Milliardeninvestitionen die Planungsziele erreichen;
 - neue Straßen erzeugen zusätzlichen Verkehr. Dieser wird zu weniger als 8% in die Nutzen/Kosten-Bewertung einberechnet. Manche Straßenprojekte haben darüber hinaus negative Auswirkungen auf Schienenvorhaben.
- Geringe Effizienz der Fernstraßenplanung:
 - Keine ausreichende Prioritätensetzung im Rahmen der Bedarfsplanung. Mittelverteilung auf die Länder als Schlüsselzuweisung (nach dem Gießkannenprinzip). Vorbildlich ist hier die im Zuge der Reform der Wasserstraßenverwaltung vorgeschlagene Priorisierung der Wasserstraßen durch den BMVBS in einer neuen Netzstruktur mit den Stufen Vorrangnetz, Hauptnetz, Ergänzungsnetz, Neben-netz, Randnetz (vgl. den Bericht des BMVBS an den Haushaltsausschuss des

- Deutschen Bundestages zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) S.21 ff.).
- faktische Umkehrung der Investitionsprioritäten: Statt „Erhalt vor Neubau“ gilt bundesweit Neubau vor Ausbau – zu Lasten des Substanzerhalts des Netzes.
 - Reale Verkehrsprobleme werden durch die Straßenbaupolitik nicht gelöst:
 - Bei Ortsumfahrungen: drei Viertel der Ortsumfahrungen im Vordringlichen Bedarf bewirken laut gutachterlicher Stellungnahme im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung keine ausreichende Entlastung und Beruhigung der Ortskerne;
 - beim städtischen Verkehr und dem Ballungsraumverkehr: Das verwendete Verkehrssimulationsmodell des BVWP/Bedarfsplans blendet städtische Verkehre und Effekte auf das nachgeordnete Straßennetz aus;
 - beim Güterverkehr: im BVWP 2003 wurde die Bedeutung des Güterverkehrs insbesondere des Seehafen-Hinterlandverkehrs massiv unterschätzt;
 - die Umweltziele CO₂-Minderung, Schadstoff-, Lärminderung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden durch die Investitionspolitik nicht unterstützt.
 - Ungenügende Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung:
 - Das Planungssystem, insbes. die Nutzen/Kosten-Analyse ist höchst intransparent. Ihre Ergebnisse werden Betroffenen meist nicht zur Verfügung gestellt;
 - Die Lehre aus Stuttgart 21 sollte lauten: Bessere Alternativenprüfung und
 - frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung.

II. Überwindung der Integrationsdefizite: Notwendige Voraussetzungen für ein künftige Gesamtnetzplanung durch eine gesetzliche Anpassung der Bedarfspläne

Leider wurde bisher auf eine echte Überprüfung der Bedarfspläne und ihrer gesetzliche Anpassung trotz massiver Kostensteigerungen und unzureichender Zielerfüllung wegen mangelnden bzw. falschen Prioritätensetzung bisher verzichtet. Bei den Bundesfernstraßen wurde kein einziges Projekt trotz Mahnungen des Bundesrechnungshofes überprüft. Bei dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege wurde dagegen eine vollständige Überprüfung aller 38 noch nicht im Bau befindlichen Strecken durchgeführt und neun Projekte aus dem Bedarfsplan gestrichen, während andere Projekte (NBS Ulm – Wendlingen und die „Y-Trasse“ Hamburg/Bremen – Hannover) umgeplant wurden mit dem Ziel, sie weiter im Bedarfsplan belassen zu können. Das umfassende Gutachten zum Schienenverkehr dokumentiert, dass für diesen neuen Bedarfsplan Schiene auch ein neuer konzeptioneller Ansatz mit dem Schwerpunkt Güterverkehr und der Betrachtung von Schienenverkehrskorridoren entwickelt wurde. Unklar sind jedoch die Konsequenzen dieser Vorgehensweise für den künftige Investitionsfinanzierung bzw. die Setzung von Prioritäten.

Bisher erfolgte diese „Überprüfung“ der Bedarfspläne ohne substanzielle Beteiligung des Bundestages. Wenn jedoch in den nächsten Jahren keine Prioritätensetzungen im Sinne von „Erhalt vor Aus- und Neubau“ oder bei den Schieneninvestitionen vorgenommen werden, droht die künftige Bundesverkehrswege- bzw. Bundesverkehrsnetzplanung so hohen „Altlasten“ übernehmen zu müssen (als „Überhänge“ oder „unentbehrliche Maßnahmen“), dass auch der künftige BVWP keine relevanten Lenkungseffekte erzielen wird.

Eine gesetzliche Anpassung der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege sollte mit Beteiligung des Bundestages die künftigen Verkehrsnetzpläne ab 2015 vorbereiten durch

Bei den Bundesfernstraßen

- die sofortige und voll umfängliche Sicherung des Substanzerhalts des bestehenden Fernstraßennetzes auf der Grundlage der letzten Substanzwerterfassung des Bundesfernstraßennetzes. Dazu gehört ein Brückenerneuerungsprogramm.
- Zügige Umsetzung der begonnenen und unstrittigen Projekte: Der Bundestag sollte sich einen Überblick verschaffen über alle noch nicht begonnenen Projekt einschließlich Planungsständen und einer aktuellen Kostenschätzung;
- Priorisierung besonders dringlicher Projekte wie die Umsetzung des Antistau-Programms und dessen Weiterentwicklung.
- Alternativenentwicklung: Umplanung von umweltkritischen Großprojekten wie für alle Projekte mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag ausdrücklich im Gesetz verlangt insbesondere durch Ausbau statt Neubau, bzw. Lösungen im Bestand.
- Anreizprogramm nach § 5a FernstrG für den Ersatz von Ortsumfahrungen, wo diese keine ausreichende Entlastung der Ortsdurchfahrten erreichen.

Bei den Schienenwegen geht es vor allem um

- Prioritätensetzung auf Projekte für eine effektive Verlagerung von Güterverkehr von der Straße auf die Schiene insbesondere im Seehafen-Hinterlandverkehr;
- Die Finanzierung zusätzlicher Vorhaben zur Erreichung des Ziels einer Verdoppelung des Schienengüterverkehrs bis 2025, insbes. des Wachstumsprogramms Schiene und der Erhöhung der Investitionsmittel für solche Schienenprojekte;
- Die Überprüfung und ggf. Umplanung von Großprojekten (S 21 + Ulm –Wendlingen, Y-Trasse).

Zur Vorbereitung einer Gesamtnetzplanung ab 2015 sollten baldmöglichst vorbereitet werden

- realistische Gestaltungsszenarien als Grundlage von Prognosen und Verkehrsumlegungen
- der Einsatz neuer Planungsmethoden für die Prüfung investitionspolitischer, konzeptioneller und projektbezogener Alternativen im Rahmen Strategischer Umweltprüfungen;
- die Entwicklung neuer Netzplanungs- oder Korridorbetrachtungsansätze, die sich auf die überregionalen Netze konzentriert;
- neue Abschichtung bzw. Entflechtung der Zuständigkeiten: Konzentration der Bundesregierung auf überregional relevante Netze
 - dazu: Anreizprogramm nach § 3a Fernstraßengesetz (FstrG) für den Ersatz eines großen Teils der rund 600 Ortsumfahrungen des Bedarfsplans durch – kostengünstigere, umweltverträglichere und meist auch schneller umzusetzende – innerörtliche Lösungen: § 3a FstrG sieht vor: „Zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die Zubringer zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind, kann der Bund Zuwendungen gewähren. [...]“

Getrennte Finanzierungskreisläufe oder ein Kreislauf „Straße finanziert Straße“ widerspricht der Logik einer integrierten Gesamtverkehrsplanung. Für die Sicherung des Substanzerhalts der Bundesautobahnen und Bundesstraßen wäre eine Zweckbindung der Einnahmen Lkw-Maut im Umfang von 3 Mrd. Euro sinnvoll, da es sich um Wegekosten im eigentlichen Sinne handelt.

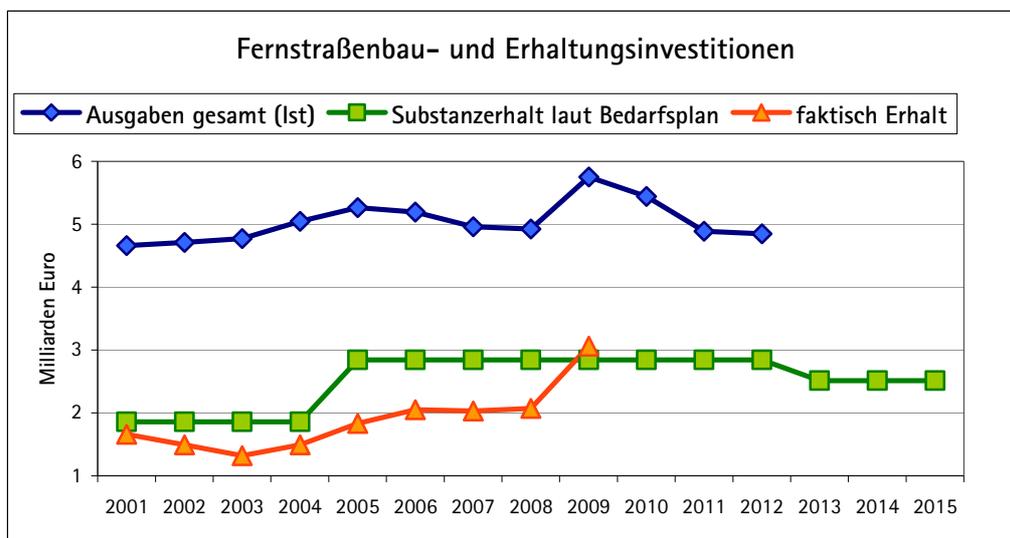
III. Fernstraßenplanung – Einzelaspekte

- Das Erhaltungsproblem bei den Fernstraßen und den Brücken

Die Umsetzung des Bedarfsplans weicht von den ursprünglichen Zielen, aber auch von den Zielen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung ab (die diese Bedarfsplanziele bestätigen). Die Koalitionsvereinbarung verlangt die folgenden Prioritäten:

- „Erhalt vor Neubau (Beendigung Substanzverlust)“;
- „Beseitigung bzw. Ertüchtigung von Engpässen, Knoten, Hauptachsen, Hinterlandanbindungen für Häfen“;
- Projektauswahl nach gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit.

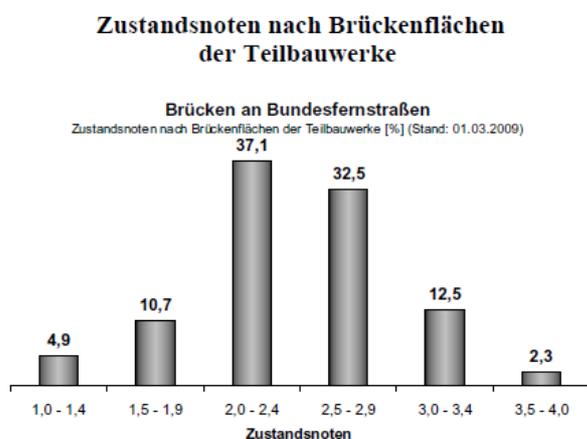
In den letzten 10 Jahren wurden ausweislich der Verkehrsinvestitionsberichte etwa 5 Mrd. Euro zu wenig in den Straßenerhalt investiert. Der **Erhaltungsbedarf der Bundesfernstraßen** wurde im Bundesverkehrswegeplan 2003 ermittelt: „Ab 2005 steigt der Finanzbedarf für die Erhaltung der Bundesfernstraßen mittelfristig von vorher jährlich rd. 1,7 Mrd. Euro auf rund 2,6 Mrd. Euro jährlich an und konsolidiert sich etwa nach 2012 auf einem Niveau von jährlich 2,3 Mrd. Euro.“ Bis zum Zielhorizont des BVWP 2003 im Jahre 2015 sind demnach für die Straßen- und Bauwerkserhaltung insgesamt 37,7 Mrd. Euro eingeplant (vgl. das folgende Diagramm):



Die Hauptbauphase den Bundesstraßen war in Westdeutschland die Zeit von 1965 bis 1985 mit einem Zuwachs von 7.254 km (+18 %) in den 60er Jahren (s. Abb.5). 1950 bestanden allerdings bereits 24.349 km Bundesstraßen, die aus dem ehem. Reichsstraßennetz hervorgegangen sind (ca. 61 % des heutigen Bundesstraßennetzes).

Da bei üblicher Bauweise von Bundesfernstraßen eine durchschnittliche Lebensdauer von ca. 30 Jahren angesetzt werden kann, setzte die daraus resultierende Erschöpfung des Substanzwertes (Standicherheit des Straßenkörpers) bei den Bundesstraßen bereits seit dem Jahre 1990 und bei den Bundesautobahnen seit 2000 ein.

Im Bereich der Bundesfernstraßen gibt es ca. 38.400 Brückenbauwerke (Stand 2009). Bei den Brückenbauwerken im Zuge von Bundesfernstraßen zeichnet sich entsprechend der Straßennetzentwicklung ein ähnliches Bild ab. Hauptbauphase waren die Jahre 1965 bis 1985 mit knapp 60 % gebauter Brückenfläche. Da schon heute der Anteil des Schwerverkehrs (>7,5 t) auf Autobahnen bei ca. 19 % liegt und mit einem weiteren Anstieg zu rechnen ist, wird die durchschnittliche Lebensdauer von Brücken massiv sinken (ca. 50–80 Jahre). Dadurch entsteht spätestens ab 2015 ein enormer Erneuerungsbedarf.



Die Zustandsnotenbereiche bedeuten:
 „1,0–1,4 sehr guter Bauwerkszustand,
 1,5–1,9 guter Bauwerkszustand,
 2,0–2,4 befriedigender Bauwerkszustand,
 2,5–2,9 noch ausreichender Bauwerkszustand,
 3,0–3,4 nicht ausreichender Bauwerkszustand,
 3,5–4,0 ungenügender Bauwerkszustand.“

Derzeit sind bundesweit 15% der 38.000 Brücken im Zuge der Bundesfernstraßen in einem nicht ausreichenden oder ungenügenden Zustand, rund 47% in einem Zustand („noch ausreichend bis ungenügend“) der in den nächsten fünf Jahren Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich macht.

Im neuen Investitionsbericht 2010 hat der Bundesverkehrsminister die Einteilung in die verschiedenen Klassen vorgenommen, die das Problem weniger sichtbar macht.

- Verfehlte Bedarfsplanprognose

Bedarfsplanprognose mit schrumpfendem Schienenverkehrsanteil bis 2025

Personenverkehrsleistung in Mrd. Pkm	2004	2004 in %	2025	2025 in %
MIV	887,1	81,3	1029,7	79,0
SPV - Schienenpersonen-V	72,9	6,7	91,2	7,0
ÖSPV	82,8	7,6	78,7	6,0
Luft	48,4	4,4	103	7,9
SUMME	1091,2	100	1302,6	100
Leistung Güterverkehr in Mrd. tkm	2004	2004 in %	2025	2025 in %
Schiene	91,9	16,8	151,9	16,2
Straßengüter-Fernverkehr	366,5	66,9	675,6	72,1
Binnenschiffe	63,7	11,6	80,2	8,6
Zwischensumme FernV	522,1		907,7	
Straßengüter-Nahverkehr	25,9	4,7	28,8	3,1
Summe	548	100	936,5	100,0

Quelle: Bedarfsplanüberprüfung Abschlussbericht vom 11.11.2010, S. 4-6 und 4-10

Die aktuelle Verkehrsprognose, die den Bedarfsplänen zugrunde liegt, ist nicht nur klima- und verkehrspolitisch deplatziert sondern sie widerspricht auch den Fakten der letzten Jahre. Wie schon die Verkehrsverflechtungsprognose 2025 des Bundesverkehrsministeriums gibt auch die Prognose, die der Überarbeitung des Bedarfsplans zugrunde liegt, eine Schrumpfung der Marktanteile der Bahn im Güterverkehr vor. Die Wirklichkeit sieht hingegen anders aus: Von 2001 bis 2008 und auch wieder nach dem Ende der Wirtschaftskrise wuchs die Bahn absolut und auch bei den Marktanteilen am stärksten. Auch beim Ölpreis, der im Jahre 2025 bei 60 US\$ je Barrel liegen soll, sieht die Wirklichkeit heute bereits völlig anders aus.

- Fragwürdige Nutzen/Kosten-Analyse

Mit Hilfe einer Nutzen/Kosten-Analyse werden – grundsätzlich – die Bedarfsprojekte ausgewählt und in Dringlichkeiten eingestuft. Entscheidend, um in diesem N/K-Verfahren gut abzuschneiden, sind Zeitgewinne durch höhere Geschwindigkeiten oder direktere Wege. Diese beiden Nutzenfaktoren – siehe die Balken „Transportkostensenkungen“ (Betriebs- und Personalkosteneinsparung für Unternehmen) und „Verbesserung der Erreichbarkeit“ (monetarisierter Zeitgewinne für private Pkw-Nutzer) in Anlage 1 – machen 75% der Nutzenfaktoren insgesamt aus.

Der durch den Straßenbau induzierte Neuverkehr wird nur zu weniger als 10% eingerechnet.

- Viele unwirksame Ortsumfahrungen

Ortsumfahrungen helfen eher selten, Staus in den Städten aufzulösen und die Ortskerne zu entlasten. Diese entstehen bereits in Kleinstädten überwiegend durch Ziel- und Quellverkehre sowie Binnenverkehre, müssen also vorwiegend durch städtische, verkehrsplanerische Maßnahmen

bearbeitet werden. Ortsumfahrungen können nur bei hohen Anteilen des Durchgangsverkehrs (über einem Drittel des Gesamtverkehrs) als Lösung in Frage kommen. Allerdings wird die wichtigste Ausgangsgröße, die Höhe und die Anteile des Durchgangsverkehrs einschließlich des Lkw-Verkehrs, überhaupt nicht erhoben. Um eine Problemlösung geht es bei den rund 800 Ortsumfahrungen offensichtlich gar nicht. Nur rund 20% der Projekte des Vordringlichen Bedarfs haben laut den Gutachtern des Bundesverkehrs überhaupt eine starke Entlastungswirkung für den Ortskern (vgl. „Anlage 2“).

Wenn eine Ortsumfahrung in einem Ort mit hohem Anteil an Durchgangsverkehr gebaut wird, erfolgt meist nicht gleichzeitig ein Umbau oder Rückbau der Ortsdurchfahrt, um eine höhere städtebauliche Verträglichkeit und eine höhere Aufenthaltsqualität zu erreichen. Einige Bundesländer nutzen hierfür parallel Städtebaumittel. Weiter unten wird auch die systematische Nutzung von § 5a Fernstraßengesetz (FStrG) für den Umbau von Ortsdurchfahrten vorgeschlagen.

- **Antistauprogramm: ein guter Ansatzpunkt**

a) Ein guter Ansatzpunkt ist dagegen das Antistauprogramm des Bundesverkehrsministers vom Februar 2011:

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) stellte im Februar diesen Jahres ein Anti-Stau-Programm mit einem „Projektplan Straßenverkehrstelematik 2015“ vor. Es beinhaltet 138 Einzelmaßnahmen zur Strecken-, Netz- und Knotenbeeinflussung, von denen 30 bereits umgesetzt werden. Für die Umsetzung dieses Programms stellt der BMVBS zusätzlich 300 Mio. Euro zur Verfügung.

Laut Anti-Stau-Programm sind z.B. in NRW ca. 170 BAB-Richtungskilometer neu mit Streckenbeeinflussungsanlagen auszustatten. An weiteren 139 Richtungskilometern sind bestehende Anlagen zu erneuern. Zusammen mit der Errichtung bzw. Erneuerung von Netzbeeinflussungsanlagen und zentralen Einrichtungen (Verkehrssteuerungszentralen) erfordert dies ein Investitionsvolumen von mindestens ca. 100–120 Mio. Euro bis 2015. Aufgrund der hohen Streckenbelastungen sollte ein Drittel der Investitionen des Stauprogramms, also 100 Mio., in NRW investiert werden.

Zusätzliche Maßnahmen müssen hinzukommen, will man die Überlastungsprobleme wirklich lösen: Neben Wechselverkehrsanzeigen, die auf Möglichkeiten der ÖPNV-Nutzung hinweisen, müssen Mobilitätskonzepte mit Unternehmen und Dienstleistern der Region entwickelt werden.

IV. Schieneninvestitionen

IV.1 Kritik der bisherigen Schieneninvestitionen

Das Hauptproblem bei Bedarfsplan Schienenwege besteht bei der richtigen Auswahl von Projekten, die eine Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene bewirken und der Bewältigung des auch nach der Selektion von Projekten immer noch sehr großen Finanzierungsbedarfs.

Einerseits sind zur Vollendung des Baus der bereits begonnenen Projekte noch rund 20 Mrd. Euro erforderlich. Darüber hinaus sind für die neuen Projekte laut Kostenschätzung auf Basis des Jahres 2008 noch einmal 25,6 Mrd. Euro erforderlich. Jährlich stehen für den Neu- und Ausbau von

Schienenwegen ab 2011 im Bundeshaushalt aber nur 0,8 bis 0,9 Mrd. Euro zur Verfügung, also weniger als in den letzten Jahren.

Die Umsetzung aller Projekte des „vordringlichen“ Bedarfs würde bei Beibehaltung der heutigen Finanzierungslinie mindestens bis 2060 dauern

In den letzten zehn Jahren stiegen die Projektkosten jedes Jahr durchschnittlich um 3,3 Prozent. Rechnet man eine Kostensteigerung von 3 Prozent würde die Umsetzung dieses 50 Mrd.-Investitionspaketes 40 Jahre, also mindestens bis 2050 dauern.

Bis 2050 würden durch die Umsetzung des Bedarfsplans nur völlig unzureichende CO₂-Minderungseffekte von 0,5 % eintreten. Auch bereits in der Vergangenheit haben die Investitionen in Hochgeschwindigkeitsstrecken keinen relevanten Beitrag zur Steigerung der Marktanteile der Schiene geleistet (vgl. das folgende Diagramm).

Zuwächse im Schienenverkehr gibt es im Regional- und Nahverkehr, nicht im Fernverkehr

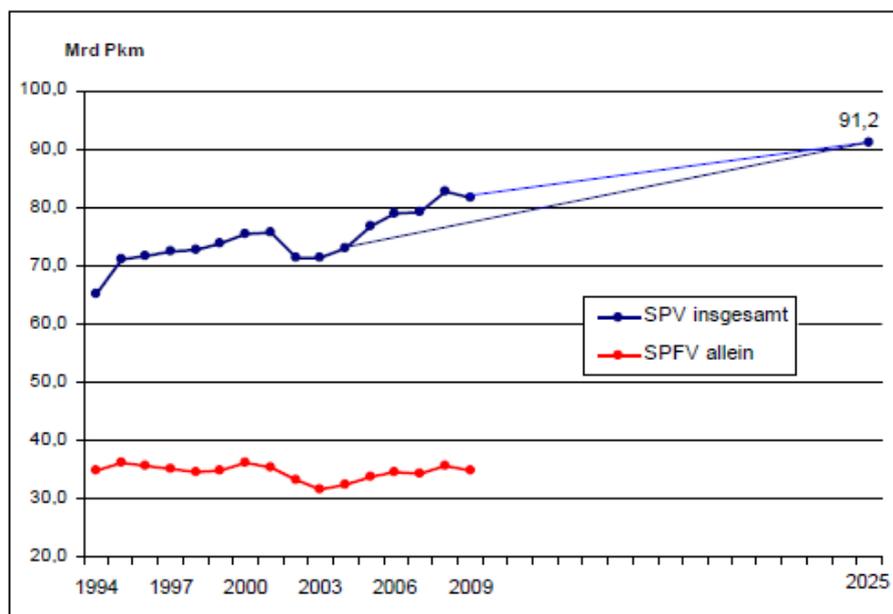


Abbildung 4.2-1: Entwicklung der territorialen Verkehrsleistungen Personenverkehr in Deutschland 1994 – 2025

Abschlussbericht „Ergebnisse der Überprüfung des Bedarfsplans für Bundesschienenwege“, S. 4-7

Die Grafik zeigt die positiven Folgen der Bahnregionalisierung im Nahverkehr mit Zuwächsen um 30 %, während der Fernverkehr auf der Schiene seit der Bahnreform stagniert.

IV.2 BUND-Alternativkonzept

Der BUND schlägt die Umsetzung der folgenden vier Prioritäten vor:

1. Laufende und fest disponierte Maßnahmen: Priorität auf Maßnahmen, die rasch zusätzlich Kapazitäten insbesondere im Güterverkehr schaffen

Laut Investitionsbericht 2009 bindet die Umsetzung „laufender und fest disponierter“ (d.h. faktisch der im Bau befindlichen) Schienenprojekte des Bundes noch Investitionsmittel im Umfang von 20 Milliarden Euro. Davon binden allein die Prestigeprojekte der ICE-Neubaustrecke Nürnberg – Erfurt und Erfurt – Leipzig/Halle über sieben Milliarden Euro.

Statt die bisherige Strategie des Baubeginns an möglichst vielen Projekten fortzusetzen, deren Umsetzung wegen knapper Finanzmittel dann über Jahrzehnte gestreckt wird, schlägt der BUND klare Prioritätensetzungen auf die Verwirklichung von Projekten vor, die mit relativ kosteneffizientem Mitteleinsatz die größten zusätzlichen Kapazitäten im Schienennetz schaffen und eine hohe Netz Wirkung haben. Und zwar beim Schienengüterverkehr vor allem durch die Anbindung der Nordseehäfen, wodurch die Möglichkeit der Verlagerung von Containerverkehr auf die Schiene geschaffen wird. Die wichtigste Maßnahme mit bundesweiter Wirkung ist hier die Beendigung des Baus der Rheinstalstrecke ABS/NBS Karlsruhe–Offenburg–Freiburg–Basel. Auch im Personenfernverkehr sollten Strecken ausgewählt werden, die zusätzliche Kapazitäten im Netz schaffen und so Beiträge zur Verlagerung des Autoverkehrs leisten (wie die Ausbaustrecke Fulda–Frankfurt am Main).

2. Neue Vorhaben auf den Schienengüterverkehr und den Seehafen–Hinterlandverkehr ausrichten, um die Kapazität des Güterverkehrs bis 2025 zu verdoppeln

In Bericht zur Bedarfsplanüberprüfung und dem umfassenden Gutachten der Beratergruppe Verkehr + Umwelt/Intraplan Consult für das Bundesverkehrsministerium wird ein starker Schwerpunkt auf Investitionen zur Anbindung der Nordseehäfen (Nordrange) gelegt, weil hier das stärkste Aufkommenswachstum stattfindet, das sich auf die ganze Bundesrepublik auswirkt. Beispielsweise stellte sich die Rheinstalstrecke Karlsruhe – Basel als besonderer Engpass auch für die Güterverkehrsströme der Nordseehäfen heraus. Mit der Verlagerung von Containerverkehren von der Straße auf die Schiene können erhebliche Umwelteffekte erzielt werden. Diese Neuorientierung ist sehr zu begrüßen.

Die Gutachter im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums definieren fünf Maßnahmenpakete für das künftige Zielnetz, von denen vier die Hinterlandbeziehungen für die großen Nordseehäfen (Hamburg, Bremerhaven, Jade-Weser-Port Wilhelmshaven sowie Rotterdam) betreffen. Aus der Sicht des BUND sollte diesen Projekten für den Seehafen–Hinterlandverkehr die höchste Priorität eingeräumt werden. Hält man allerdings wie bisher am Bau der o.g. Prestigeprojekte fest, könnte man mit der Umsetzung der Seehafen–Hinterlandprojekte erst ab 2025 oder ab 2030 beginnen.

Das von den Gutachtern vorgeschlagene Maßnahmenpaket enthält allerdings nicht das von der DB AG entwickelte „Wachstumsprogramm Schiene“, das für eine Investition von knapp zwei Milliarden Euro Neben-, und Ausweichstrecken für den Seehafen–Hinterlandverkehr ertüchtigt, Ausweichrouten für überlastete Strecken und Umfahrungsmöglichkeiten von großen Knoten anbietet, Zuglängen von 740 m ermöglicht sowie hohe Entlastungseffekte in den Nord-Süd-Korridoren ermöglicht. Dieses Programm sollte zusätzlich in den Bedarfsplan aufgenommen werden.

Eine Strategie zu gezielter Investition in die Korridore für den seit Jahrzehnten und auch künftig stark wachsenden Seehafen–Hinterlandverkehr entwickelt die Studie „Schienennetz 2025/2030 Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland“ von Michael Holzhey vom KCW GmbH, (i.A. des Umweltbundesamtes, Dessau 2010). Bis 2025 soll dadurch der Güterverkehr auf über 200 Mrd. Tonnenkilometer pro Jahr gesteigert werden. Die Kosten

dafür werden auf 11 Milliarden Euro geschätzt. Das KCW-Gutachten umfasst weitere Korridore als das Bedarfsgutachten und zusätzlich Maßnahmen zur Mobilisierung von Kapazitätspotenzialen unterhalb des Neu- und Ausbaus.

3. Großvorhaben neu diskutieren und umplanen

Prestigeprojekte müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Dazu gehören Stuttgart 21 in Verbindung mit der Neubaustrecke Ulm – Wendlingen (Kosten ca. 10 Milliarden Euro, davon mindestens fünf Milliarden Bundesmittel), die ICE-Strecken Nürnberg – Erfurt und Erfurt Halle/Leipzig (noch anfallende Kosten: 7 Milliarden Euro) und die „Y-Trasse“ Bremen/Hamburg – Hannover (Kosten von etwa 3 Milliarden Euro, aktuelle Kostenschätzungen der Bahn liegen nicht vor).

Das Projekt Stuttgart 21 ist zu streichen, weil es die Kapazitäten des Regional- und Nahverkehrs eher einschränkt statt, wie notwendig, zu steigern und durch das Alternativkonzept K 21 zu ersetzen. Für die NBS Ulm – Wendlingen wurde ein hohes Potenzial zur CO₂-Reduktion ermittelt (177.000 Tonnen wurden von der DB AG während der Schlichtungsverhandlungen in Stuttgart genannt). Das erscheint aber äußerst fragwürdig, wenn parallel die A 8 ausgebaut und mit dem Anschluss des Flughafens Stuttgart-Filderstadt das Luftverkehrsaufkommen und damit CO₂-Emissionen des Luftverkehrs erhöht werden soll. Die Baukosten dieses NBS-Projekts werden vom KCW-Gutachten auf mindestens vier Milliarden Euro (vgl. das KCW-Gutachten) also 1,1 Milliarden höher geschätzt als in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i.A. des BMVBS.

Keines der genannten Großprojekte bringt eine ausreichende Verbesserung für den Schienengüterverkehr. Das gilt auch nach der Umplanung der Y-Trasse im Zuge der Bedarfsplanüberprüfung.

Ebenfalls auf den Prüfstand muss das Großprojekt Feste Fehmarnbeltquerung (FFBQ). Die für eine Verbesserung des Schienenverkehrs nötigen Investitionen in Deutschland belaufen sich auf einen deutlich höheren Betrag als die bis eingeplanten 0,8 Milliarden Euro.

Der Bau bzw. die Planung der Großprojekte ICE-Strecke Nürnberg – Erfurt und Erfurt – Leipzig/Halle, die NBS Ulm – Wendlingen, die „Y-Trasse“ sowie die deutschen Projekten zur Anbindung an die Fehmarnbrücke sollte gestoppt und die Projekte auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie – entsprechend der o.g. Nutzenkriterien – einen ausreichenden Beitrag zur Verkehrsverlagerung und zur CO₂-Minderung bis 2025 leisten. Gegebenenfalls sollten grundlegende Umplanungen vorgenommen werden.

4. Infrastruktur bauen alleine reicht nicht: Bessere Vertaktung mit dem Nahverkehr planen und organisatorische Lösungen einsetzen

Bisher geht es in den Bedarfsplänen und den Investitionsprogrammen für die Bundesschienenwege nur um den Ausbau der Infrastruktur. Neben dem Ausbau von Strecken wird mittlerweile auch deutlich mehr in den Ausbau der Knoten investiert (siehe Anlage 1 und 2). Allerdings ist die Vertaktung mit dem Nah- und Regionalverkehr, das Denken in Reiseketten von Haus zu Haus und die Nutzung von Synergieeffekten bisher noch kein Gegenstand der Bedarfspläne. Die Grafik oben zeigt, dass die bisherigen Milliardeninvestitionen in Hochgeschwindigkeitsstrecken des Personenfernverkehrs seit 1994 nicht zu einer Steigerung der Verkehrsleistungen im Personenverkehr – gemessen in Personenkilometern – geführt haben, im Gegensatz zum Nahverkehr. Im Nahverkehr werden zudem viel mehr Menschen transportiert als im Fernverkehr – mit steigender Tendenz.

Das Projekt Stuttgart 21 steht deshalb als Symbol für diese falsche Investitionsstrategie, die sowohl verkehrspolitisch wie auch umweltpolitisch erfolglos ist. Durch Stuttgart 21 würde die Zahl der Bahnsteige halbiert und die Vertaktung mit dem Nahverkehr erschwert. Dem Nahverkehr und dem Schienenerhalt würden zudem Finanzierungsmittel in erheblichem Umfang entzogen. Nach 15 Jahren Projektplanung soll, so der Schlichterspruch von Heiner Geißler, erst ein künftiger Stresstest beweisen, dass der neue Bahnhof die gleiche Kapazität wie der alte Kopfbahnhof haben wird.

Eine zukunftsfähige Planungsstrategie sollte sich somit nicht primär auf die Steigerung von Kapazitäten auf Hochgeschwindigkeitsstrecken für den Personenverkehr konzentrieren. Zumal die geschaffenen Kapazitäten – vgl. die Neubaustrecke Köln – Frankfurt/Main – zwar bei der Nutzen-/Kostenanalyse eingerechnet aber nach Streckeneröffnung nicht einmal zur Hälfte erbracht werden. Künftig sollten die Reisezeitgewinne der Nutzer, die von den Umsteigebeziehungen abhängen, realistisch abgebildet und integrale Taktfahrpläne an den Knoten mit dem Fernverkehr angestrebt werden.

Für die Umsetzung dieses Investitionskonzepts ist eine Erhöhung der Investitionsmittel nötig Bisher gibt es keine Abstimmung zwischen der Investitions- und der Finanzplanung bei den Schieneninvestitionen. Der Bedarfsplan soll bis 2020 umgesetzt werden. In Wirklichkeit würde eine vollständige Umsetzung der im Bau befindlichen und der im gerade überprüften Bedarfsplan enthaltenen Maßnahmen bis 2050 dauern.

An einer Neuausrichtung und einer Prioritätensetzung auf die für die Kundengewinnung und Reduktion von CO₂ wirksamsten Projekte kommt die Politik deshalb nicht vorbei. Die Verkehrspolitiker sind dazu bisher nicht in der Lage. Deshalb sollten die Haushaltspolitiker künftig viel früher als bisher in die Planung einbezogen und einen realistischen Finanzrahmen für die Projekte setzen. Der in Kapitel III entwickelte Vorschlag sieht deshalb eine Entscheidung der Bundesregierung (!) über alternative Investitionsszenarien vor.

Der BUND schlägt vor, aus den im Bau befindlichen Projekten sowie den Bedarfsprojekten (einschließlich „Wachstumsprogramm Schiene“ der DB AG) die Projekte auszuwählen, die für den Güterverkehr sowie in ihrer bundesweiten Netzwirkung am effektivsten sind. Diese Projekte sollen 30 Milliarden Euro umfassen und als Vorrangnetz in den nächsten 15 Jahren ausgebaut werden.

Diese Auswahl und Konzentration ist die Voraussetzung dafür, die Investitionsmittel zu erhöhen. Das würde eine Verdoppelung der Investitionen für den Aus- und Neubau der Schiene im Bundeshaushalt bedeuten (d. h. zusätzlich eine Milliarde Euro pro Jahr). Im „Sparpaket“ hat die Bundesregierung beschlossen, dass die DB AG zusätzlich 500 Millionen Euro an den Bundeshaushalt abführen muss. Die DB AG kalkuliert mit Gewinnen von 1,7 Milliarden Euro für 2011, 2,2 Milliarden Euro für 2012 (laut „Der Tagesspiegel“ vom 10.1.2011). 2010 gab die DB AG knapp drei Milliarden Euro für den Kauf von „Arriva“ aus.

Eine klare Prioritätensetzung im hier vorgetragenen Sinne vorausgesetzt, handelt es sich bei diesem 30-Milliardenprogramm um Zukunftsinvestitionen im wahrsten Sinne des Wortes.

Berlin, den 11. 4.2011

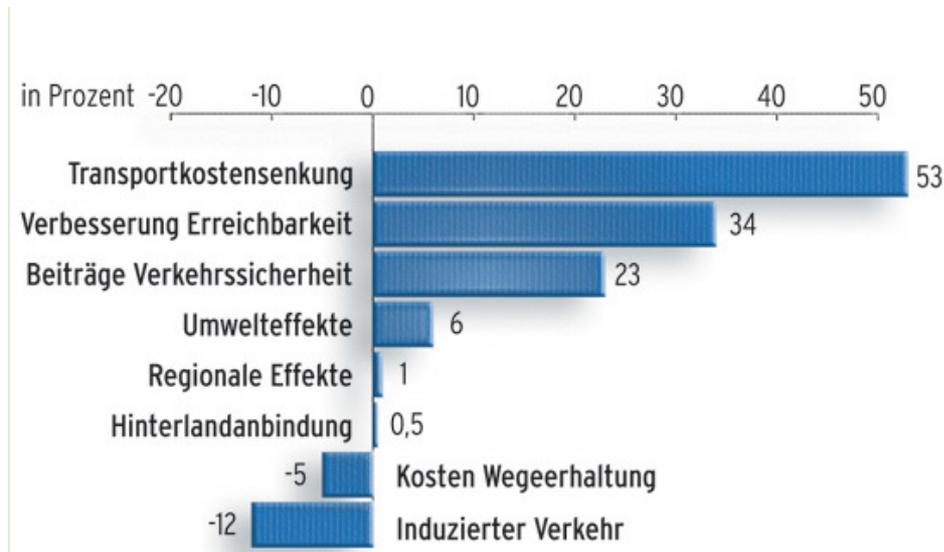


Dr. Werner Reh
Leiter Verkehrspolitik
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Olaf Bandt
Direktor Politik und Kommunikation
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin

Anlage 1:

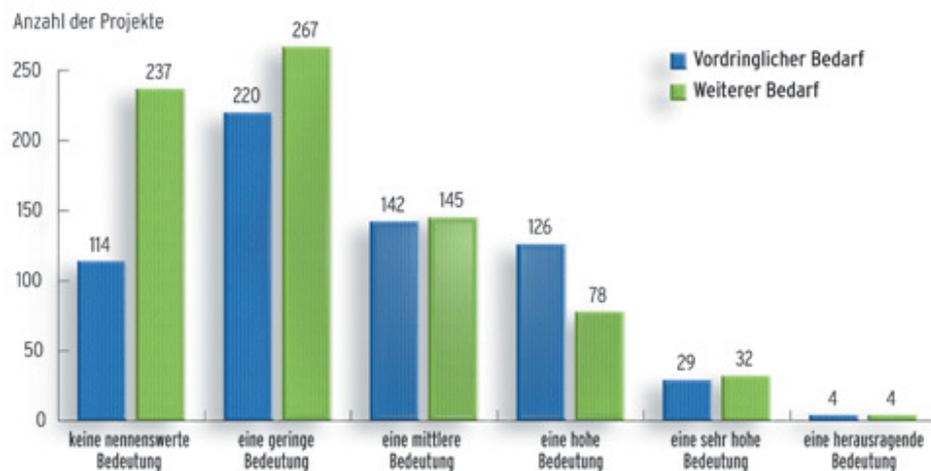
Bedeutung der einzelnen Nutzenfaktoren bei der Nutzen/Kosten-Analyse der Fernstraßen-Bedarfsplanung



Quelle: Eigene Auswertung der Bedarfsplan-Daten

Anlage 2

Ergebnisse der städtebauliche Bewertung der Fernstraßenprojekte des Bedarfsplans 2001-2015



(Quelle: eigene Auswertung der Bedarfsplanunterlagen durch den BUND)