

Der Bundesverkehrswege- plan (BVWP) 2003.

Ziele, Methodik, Verfahren.

Kritik und Alternativen

aus der Sicht des BUND

Verfasser:

Dr. Werner Reh
Robert-Koch-Str. 15
42781 Haan

Dieses Projekt wurde finanziell vom Bundesumweltministerium und vom Umweltbundesamt gefördert. Die Förderer übernehmen keine Gewähr für die Richtigkeit, die Genauigkeit und Vollständigkeit der Angaben sowie für die Beachtung privater Rechte Dritter. Die geäußerten Ansichten und Meinungen müssen nicht mit denen der Förderer übereinstimmen.

Einstieg: Verwaltung oder Politik ?

23. April 1970. Zehnte Sitzung des Ausschusses für Verkehr, für das Post- und Fernmeldewesen. Bei der Beratung des Bundesfernstraßen-Bedarfsplans 1971 mit einem Maßnahmenvolumen von 150 Mrd. DM legte das Bundesverkehrsministerium den Parlamentariern eine Karte vor, Neben jeder Bundesfernstraße (Bundesautobahn und Bundesstraße) markierte ein 10 km breiter Streifen das durch die Fernstraße bediente Umland. Ein Ministerialbeamter erläuterte den Bundestagsabgeordneten die Karte:

Es „bleiben gewisse weiße Restflächen übrig. Diese sind aber nicht mehr so ausgedehnt, so daß man beinahe sagen kann – die Karte zeigt es – dass das künftige Netz der 2-bahnigen Straßen und damit der Autobahnen eigentlich das ganze Bundesgebiet doch verhältnismäßig gleichförmig rasterförmig überdeckt. Und die Ergänzung dieser weißen Strecken wird dann ja auch weitgehend von den 2-spurigen Bundesstraßen und allen nachgeordneten Straßen wie Landstraßen 1. Ordnung, Kreisstraßen und Gemeindestraßen übernommen.“¹

Versprechen gehalten

Der damalige Verkehrsminister Georg Leber hatte den Bürgern „ihren“ persönlichen Autobahnschluss innerhalb von 10 km versprochen. Heute ist das erfüllt. Die durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten BAB-Anschluss beträgt 10 Minuten.

Der erste Fernstraßenbedarfs- oder -ausbauplan von 1957 (rechtstechnisch: Fernstraßenausbaugesetz, FStrAbG) war mit Sinn für das finanzpolitisch machbare entwickelt und umgesetzt worden. Der Ausbauplan von 1971, auf dem die seitherigen Bedarfspläne noch immer aufbauen (rechtstechnisch: 1. bis 4. Fernstraßenausbauänderungsgesetz, FStrAbÄndG) legte dagegen einen Maximalplan vor, um dadurch zusätzliche Mittel für den Straßenbau zu mobilisieren. Die negativen Folgen des 71er Plan zeigen sich bei jedem Bundesverkehrswegeplan (BVWP).

Systematische Fehlsteuerung

- Statt der im Begriff BVWP angedeuteten Abstimmung und Integration aller Verkehrsträger in diesem Investitionsrahmenplan findet eine Parallelförderung aller Verkehrsträger statt. Weder gibt es eine Verkehrsvermeidungs-, noch eine Verlagerungs-, noch eine konsequente Optimierungsstrategie.
- es gibt keine angemessene Integration des Umweltschutzes in die Planung. Der Verkehr ist bei Klimaschutz, Flächenverbrauch, Lärm zu einem der Hauptverursacher geworden.
- es gibt keine Verzahnung der Bedarfsfestlegung mit der Finanzplanung. Selbst die Projekte des Vordringlichen Bedarfs sind bei realistischer Betrachtung auf lange Sicht nicht finanzierbar.
- Obwohl der Bundesregierung im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung des Bundesfernstraßenbau weitgehende Entscheidungs- und Aufsichtsrechte zustehen, ist die Entscheidungsfindung faktisch stark dezentralisiert. Die Länder melden „ihre“ jeweiligen Projekte an, die dann auf ihre Bauwürdigkeit („Bedarf“) überprüft und nach Dringlichkeiten gereiht werden (Vordringlicher Bedarf, weiterer Bedarf, kein Bedarf). Der Bund schöpft seine Kompetenzen nicht aus. Andererseits finanziert der Bund Ortsumgehungsprojekte, die gar nicht dem „weiträumigen Verkehr zu dienen bestimmt sind“ (Legaldefinition).
- Falsche Organisation und Anreize: Weil der Bund den Bau und den Unterhalt der Fernstraßen zu 100% bezahlt und parallele Straßen nicht rückgestuft werden, verlangen die Länder möglichst viele Projekte für „ihr“ Land. Es wird nicht abteilungsübergreifend sondern sektoral geplant.

Entwicklung bis heute

Die bürokratisch-politischen Strukturen haben sich seit 1971 nicht verändert. Auch wechselnde politische Mehrheiten auf Bundes- oder Landesebene brachten keinen Wandel. Das gilt bisher auch für die „rot-grüne“ Bundesregierung seit 1998: Strukturformen wurden noch nicht angegangen. Stattdessen wird nur eine „Modernisierung“ des Bewertungsverfahrens für die Projektauswahl (Nutzen/Kosten-Analyse, NKA) angestrebt, deren Auswirkung vermutlich gering bleiben wird.

Auch die Institutionalisierung des Umweltschutz, neue Erkenntnisse über Klimagefährdung oder die jährlichen Lärmtoten führten bisher nicht zu substanziellen Veränderungen. Der begrenzende Faktor für Straßenbau waren bisher nur die Knappheit der Finanzmittel im Verhältnis zu einem formal anerkannten Bedarf (Bundesfernstraßenplan).

Wirtschaftliche Wachstumserwartungen durch zunehmenden Verkehr waren schon beim ersten Fernstraßenbedarfsplan Mitte der 50er Jahre entscheidend. Sie führten zum bewussten Verzicht auf die Erhebung von Nutzungsgebühren. Unfälle mit Personenschäden und Getötete durch Straßenverkehr waren das zweite große Thema der Straßenbaudiskussion. Fernstraßenbau half dem aber nicht ab. Die Zahl der Verkehrstoten stieg bis 1971 auf rund 20.000 an. Drittes Thema waren die Probleme des Straßengüterverkehrs als Folge der Schwierigkeiten gewerkschaftlicher Organisation. Viertens wurde die dezentrale Struktur des deutschen Straßennetzes mit ihren vielen Auf- und Abfahrten festgelegt, die zu chronischen Überlastungen des Straßennetzes durch lokales Verkehrsaufkommen führt (bei Köln und anderswo).

Seit 1971 stand die Abwehr von umweltpolitischen Forderungen an den Straßenbau im Mittelpunkt der planerischen Bemühungen. Formelles Aufgreifen von Umweltthemen führte im Umkehrschluss dazu, Umweltaspekte für die Begründung zusätzlichen Straßenbaubedarfs einzusetzen (Ortsumfahrungen).

Hauptziel des 71er Maximalplans war die Mobilisierung zusätzlicher Mittel für den Straßenbau. Seit der Ölkrise im Winter 1973/74 mussten die Pläne wegen Unfinanzierbarkeit des politisch festgelegten Ausbaubedarfs regelmäßig (Bedarfspläne 1976, 1981, 1992, 200x) „angepasst“ werden. Die Bewertungsmethodik wurde jeweils mit großem wissenschaftlichen Aufwand überarbeitet, ohne dass dies Auswirkungen auf das Bewertungsergebnis und auf die durch einvernehmliche Zusammenarbeiten der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern (der Verwaltungswissenschaftler Frido Wagener nannte das „vertikale Ressortkumpane“) hatte.

Der leistungsfähigste Teil des Straßennetzes, die Bundesautobahnen, auf denen rund ein Drittel der Verkehrsleistung abgewickelt wird, wurden von 2.100 km in 1950 auf 11.500 km, das Netz klassifizierter Straßen von 340.000 auf 650.000 km ausgebaut. Das Streckennetz der Bahn wurde dagegen nicht ausgeweitet, sondern schrumpfte sogar (Veränderung nur durch die deutsche Einheit). Nur bei den elektrifizierten Strecken gab es einen Zuwachs von 1800 km auf 18.700 km (1950 bis 1999).

Die Verkehrsleistung und der Modal Split (Aufteilung auf die Verkehrsträger) in der Bundesrepublik veränderten sich im Personen- und im Güterverkehr stark zuungunsten der Bahn. Im Personenverkehr sank der Bahnanteil von 32% in 1950 (Motorisierter Individualverkehr, MIV: 31%) auf 7.7% in 1999 (MIV: 80,2%). In der Schweiz z.B. wird dagegen pro Kopf der Bevölkerung drei mal soviel mit der Bahn gefahren wie in Deutschland.

Die – auch in der Koalitionsvereinbarung vom 20.10.1998 - geforderte Angleichung wurde bisher noch nicht erreicht. Das liegt z.Z. daran, dass Sondermittel für den Straßenbau in erheblichem Umfang bereitgestellt werden neben der Regelfinanzierung aus dem Bundeshaushalt.

Umweltprobleme: Klimaschutz, Lärm, Flächenverbrauch

In den letzten Jahren hat es in einigen Bereichen erhebliche Fortschritte im Umweltschutz gegeben.

Die durch Rechtsvorschriften limitierten **Abgasemissionen** des Kfz-Verkehrs konnten trotz steigender Verkehrsmengen mit Hilfe technischer Lösungen erheblich reduziert werden (Dreiwege-Katalysator: US- bzw. Euro II-Norm; ab 2005, faktisch aber schon heute Standard bei Neuwagen: D III/Euro III, D IV/Euro IV). In Zukunft wird sich dieser Trend weiter fortsetzen.

Problempunkte bleiben in einer Übergangsphase noch der „**Sommersmog**“ zu dessen Entstehung der Autoverkehr den größten Beitrag liefert und der unter Krebsverdacht stehende **Dieselruß**. Für letzteren wird es durch die Förderung schwefelarmer Kraftstoffe ab 1.11. 2001 bald technische Lösungen geben, aber erst für Neufahrzeuge.

Diese erfreuliche Tatsache darf aber nicht überdecken, dass der Verkehr in anderen Bereichen zum Problemfall geworden ist: Der Ausstoß des zu 50% am globalen **Treibhauseffekt** beteiligten Kohlendioxid (CO₂) des Kfz-Verkehrs nahm von 1990 bis 1998 nach Aussage des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung um 11 Prozent zu. Im gleichen Zeitraum senkten andere Verbrauchssektoren ihren CO₂-Ausstoß um ein Drittel (z.B. die Industrie). Die Erkenntnis vermehren sich in jüngster Zeit, dass die Entwicklung des vom Menschen ausgelösten Treibhauseffekts (der globalen Erwärmung) dramatischer verläuft als von den Klimaforschern vorhergesagt. Auch der Bundesverkehrswegeplan muss zum Erreichen des **Klimaschutzziels** der Bundesregierung (minus 25-30% CO₂ gegenüber 1990) und des international verbindlichen Kyoto-Protokolls (minus 21% bei den Klimagasen in Deutschland bis 2012) konkret etwas beitragen und darf diese Ziel nicht gefährden.

Das zweite stark unterschätzte Verkehrsproblem ist der **Lärm**. Über zwei Drittel der Bevölkerung fühlen sich in Deutschland durch Straßenverkehrslärm belästigt. Über 10 Mio. Bundesbürger sind einem Straßenverkehrslärmpegel über 65 dB(A) ausgesetzt. Aufgrund des erhöhten Risikos von Herz-Kreislauferkrankungen bedeutet das 2000 bis 3000 Lärmtote pro Jahr.

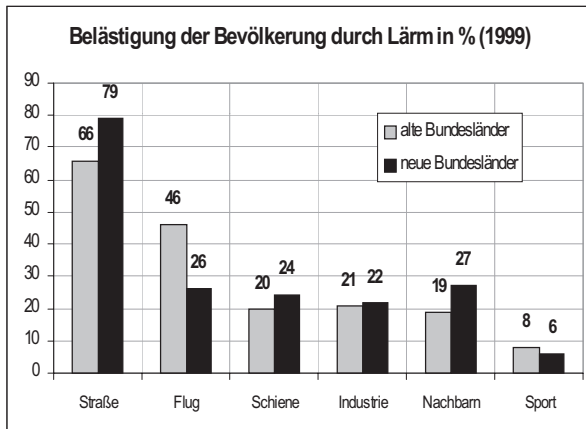
Flächenverbrauch und Flächenzerschneidung durch Verkehrswege ist der dritte wesentliche Problemkomplex beim Fernstraßenbau. Landschaftsverbrauch und -zerschneidung führen zu Artenverlust und genetischer Verarmung bestehender Arten. Die noch vorhandenen verkehrsarmen und unzerschnittenen Räume schrumpfen immer weiter zusammen. Sie müssen unbedingt geschützt werden.

12% der Fläche der Bundesrepublik ist mittlerweile durch Verkehrs- und Bauflächen versiegelt. Straßenbau löst vor allem auch sekundären Flächenverbrauch aus: Suburbanisierung führt zu höherem Flächenverbrauch pro Kopf, zusätzlichem Straßenverkehr (längere Kfz-Wege, schlechte ÖPNV-Erschließbarkeit, Verschlechterung der Lebensqualität in den Innenstädten) und damit zu einem Teufelskreis zuungunsten des Umweltverbundes.

In mittelfristiger Sicht dürfte das Problem des **Ressourcenverbrauchs** zu einem dominierenden Umweltthema werden. Dass die hochindustrialisierten, westlich-demokratischen Industrieländer, die 20% der Weltbevölkerung ausmachen auch künftig 80% des weltweiten Ressourcenverbrauchs und der CO₂-Emissionen gegenüber dem „Rest der Welt“ durchsetzen können ist recht unwahrscheinlich. Verkehr einsparen, effizient organisieren und Vermeiden wird auch aus Gründen der sozialen Gerechtigkeit und des globalen Friedens unvermeidlich werden. Die Industrieländer müssen auch zukunftsfähige Lösungen für Entwicklungsländer aufzeigen.

Nachhaltigkeit. Verkehrspolitische Ziele des BUND

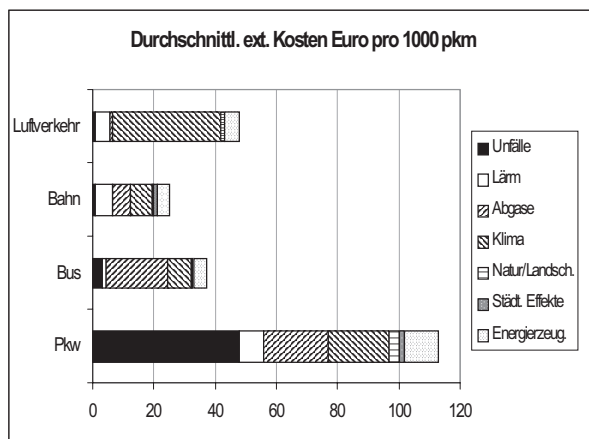
Die Umweltaspekte lassen sich ökonomisch messen und damit auch nach einem einheitlichen Maßstab bewerten. In einer europaweiten



Quelle: Umwelt Nr. 4/2000, S. 203

Studie wurde das für alle Verkehrsträger mit wissenschaftlich adäquaten Mitteln getan.

Danach machen die Umweltschäden des Verkehrs 8 % des Bruttoinlandsprodukts aus. In Deutschland belaufen die ökonomischen Schäden durch Verkehr auf 260 Mrd. DM pro Jahr. Die größten Kostenblöcke liegen bei den Unfallkosten (ca. 30 Mrd. DM an Unfallfolge



Quelle: INFRAS/IWW, External Costs of Transport, 2000

kosten werden nicht durch die Haftpflichtversicherungen gedeckt, sondern auf das öffentliche Gesundheitswesen – also alle Beitragszahler abgewälzt), bei Klima, Abgasen und Lärm.

Die wichtigste Handlungsstrategie muss deshalb in einer schrittweisen Internalisierung der externen Kosten in die Preise bestehen über die

- die **Mineralölsteuer** (Fortführung der ökologischen Steuerreform)
- die **Kfz-Steuer** (ergänzt um das Kriterium Lärm)
- fahrleistungsabhängige Nutzungsgebühren (**Schwerverkehrsabgabe**, die die Wegekosten plus die externen Kosten der Lkw abdeckt. Einstieg: 25 Pf. je Tonnenkilometer)

Zusätzlich müssen natürlich auch die ökologisch „perversen“ **Subventionen** abgebaut werden, an erster Stelle die das „weitweg-Wohnen“ prämierende Entfernungspauschale (früher: Kilometerpauschale) und eine **integrierte Siedlungsplanung** (Stichwort: Stadt der kurzen Wege mit Nahversorgung etc.). Damit sind die wichtigsten Instrumente der **Verkehrsvermeidungspolitik** genannt.

Hinzukommen muss das Aufgeben der Philosophie der Parallelförderung aller Verkehrsträger zugunsten einer klaren verkehrspolitischen **Prioritätensetzung** gemäß Nachhaltigkeitszielen. Die Planrechtfertigung von Infrastrukturprojekten muss durch alle **drei Dimensionen der Nachhaltigkeit** gestützt werden, nämlich:

Umwelt	Soziales	Wirtschaft
Flächen-, Landschaftsschutz	Verbesserung der Sicherheit	Verbesserung Netto-Wertschöpfung
Minderung Ressourcenverbrauch	Mobilität für Alle	(kosten-)effizientes Verkehrssystem
Minderung Schadstoffemissionen	Menschengerechte Siedlungen	Finanzielle Nachhaltigkeit

Das Verfahren: Wer entscheidet?

Das Planungsverfahren ist in weiten Teilen von der Straßenbauverwaltung und den gutachterlich zuarbeitenden Straßenbauwissenschaftlern, die für den Bundesminister für Verkehr, Bauen und Wohnen (BMVBW) die Bewertung der angemeldeten Projekte durchführen, bestimmt. Für Normalbürger und Politiker ist das Bewertungsverfahren undurchsichtig. Es verschleiert mehr als es transparent macht. Bis zur Ressortentscheidung über den Kabinettsentwurf spielen andere als straßenbauliche Aspekte keine

Rolle. Erst im Kabinett soll dann bei der Verabschiedung des Gesetzentwurfs (einernehmlich !) eine Abstimmung mit den Raumordnungszielen stattfinden und mit den Belangen Umweltschutz und Städtebau.

Auf die Beratungen des Bundestages müssen die Umweltverbände unbedingt Einfluss nehmen, sonst sind die Pro-Stellungnahmen der IHK und des ADAC die einzigen, die den Abgeordneten zur Kenntnis gebracht werden und in ihrer überwiegenden Meinung pro Straßenbau stärken.

Ablauf Bundesverkehrswegeplanung



Verkehrspolitische Ziele des neuen BVWP

Die als neu angekündigten Ziele des Bundesverkehrswegeplans sind im Verkehrsbericht 2000 (November 2000) aufgeführt.

Sie sind eine der üblichen Zusammenstellungen von sehr allgemeinen Zielen, von denen keines operational gefasst und z.B. durch einen Indikator messbar gemacht ist. Nur dann wäre eine Erfolgskontrolle nach der Durchführung der kostspieligen Investitionsmaßnahmen möglich.

Die rot-grüne Bundesregierung beschreibt ihren Ansatz wie folgt:

„Die neue Bundesregierung hat sich für eine integrierte Raumordnungs-, Städtebau- und Verkehrspolitik entschieden. Der integrative Charakter bezieht sich vor allem darauf, Ursachen und Folgen des anhaltenden Verkehrswachstums stärker ins Blickfeld der Entscheidungsträger zu rücken. Die aktuellen Verkehrsprobleme lassen sich nicht allein durch Verkehrswegebau lösen.“ (Verkehrsbericht 2000; Kurzfassung S. 7).

Der BUND sieht diese ursachenorientierte Betrachtung als ein wesentliches Kriterium für die Beurteilung des neuen Bundesverkehrswegeplans (BVWP).

Die Bundesregierung nennt im Verkehrsbericht 2000 zehn Ziele, nämlich die

- Stärkung der europäischen Verkehrspolitik
- Fortsetzung des Aufbaus Ost
- Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung
- Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur
- Vernetzung der Verkehrsträger
- Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen
- Erhöhung der Verkehrssicherheit
- Verbesserung des Umweltschutzes
- Förderung innovativer Technologien
- Unterstützung der Mobilitätsforschung.

Von diesen 10 Handlungsfeldern weisen 3 – die Punkte 1, 2, 4, - eindeutig in Richtung Expansion des Straßenverkehrs. Eindeutig Alle andere sind ambivalent: die Zusammenarbeit mit der Raumordnung, mit dem Umweltschutz. die technologische Innovation, die Erhöhung der Verkehrssicherheit wurde in der Vergangenheit jedenfalls so gefasst, dass sie zusätzlichen Straßenbau begründen konnte. Hier kommt es auf die Anwendung des Bewertungsverfahrens und die politischen Entscheidungen im Rahmen des BVWP an: wieviel Straßenbau will und kann ich finanzieren? Nur das Ziel der Angleichung der Wettbewerbsbedingungen spricht eindeutig zugunsten der Bahn. Allerdings wird darüber bei der Bundesverkehrswegeplanung gar nicht entschieden.

Schon in der Vergangenheit haben die politischen Ziele der Bundesverkehrswegeplanung faktisch nur eine sehr geringe Rolle gespielt. Eine Untersuchung im Auftrag des Umweltbundesamtes zeigte², dass nur ein Viertel der gebauten Fernstraßenmaßnahmen auf die im Rahmen des BVWP entwickelte Ziele zurückzuführen sind. Diese Planung ist, wie gezeigt, eben vorwiegend und durch bürokratische Mechanismen und Traditionen bestimmt.

Wichtiger als Ziele der genannten Sorte sind die Entwicklung und Umsetzung von Szenarien, die die Funktion haben müssen, die gewünschte Zukunft zu zeigen und daraus Maßnahmen zu deren Erreichung abzuleiten sowie die Konzipierung und Durchführung des Bewertungsverfahrens für die Auswahl der einzelnen Projekte.

Der rechtliche Rahmen: Bedarfsbe- gründung und Planrechtfertigung

Nach der Legaldefinition des Bundesfernstra-
ßengesetzes sind Fernstraßen „öffentliche
Straßen, die ein zusammenhängendes Ver-
kehrsnetz bilden und einem **weiträumigen
Verkehr** dienen oder zu dienen bestimmt
sind.“

Ortsumfahrungen, die überwiegend dem
Binnenverkehr dienen würden aus dieser
Definition herausfallen müssen. Auch der
Netzaspekt wird, wie die erwähnte Untersu-
chung im Auftrag des Umweltbundesamtes
von 1999 gezeigt hat.

Ebenfalls nicht beachtet wurde bisher, dass im
Zuge von Neu- oder Ausbauplanungen vor der
Bedarfsentscheidung die **Rückstufung** von
Parallelstrecken „alter“ Bundesstraßen, die
ihre Verkehrsfunktion verlieren, in die Stra-
ßenbaulast der Länder verbindlich vereinbart
werden muss.

Weitere Funktionsbestimmungen finden sich
im Bundesfernstraßengesetz nicht. Entschei-
dend ist in der Praxis für die Annahme eines
Aus- oder Neubaubedarfs eher die planerische
Maxime der „**Flüssigkeit und Leichtigkeit**“
des Verkehrs sowie ein Wachstum der Ver-
kehrsbelastung das die Leistungsfähigkeit der
vorhandenen Straßen oder des Straßenquer-
schnitts dauerhaft übersteigt. Ursachenfakto-
ren spielen dabei bisher keine Rolle, z.B. ob
diese Überlastung durch eine verfehlte Sied-
lungsplanung (Funktionstrennung Arbeiten
und Wohnen) oder steuerliche Anreize (Kilo-
meterpauschale, die Wegekosten nicht decken-
de Lkw-Gebühren ...) stimuliert wird. Effekti-
vität der Problemlösung wird nicht angestrebt.
Es geht eher darum, ein sich selbst verfesti-
gendes Modell des Straßenverkehrswachstums
auch für die Zukunft abzusichern.

Die im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG)
genannten und in Fachgesetzen näher konkre-
tisierten **Abwägungsbelange** blieben bisher
nur Restgrößen bei der Bundesfernstraßenpla-

nung. Abzuwägende Belange nach dem Fern-
straßenausbaugesetz v. 15.11.1993 (§ 4) sind

- Erfüllung von Raumordnungszielen (das
Bundesraumordnungsgesetz von 1998
schreibt vor: Verkehrsvermeidung, Ver-
kehrsverlagerung, Freiraumsicherung)
- Umweltschutz
- Städtebau
- Verkehrssicherheit (§ 4 FStrG)

Die Verfahren im Rahmen der Bundesver-
kehrswegeplanung müssen demnach sicher-
stellen, dass durch Straßenbau eine Verbesse-
rung der Ziellerreichung auch bei den genann-
ten Schutzzielen erreicht wird oder dass auf
jeden Fall diejenige Maßnahme (Straßen- oder
Bahnausbau, Straßenausbau oder Wechselver-
kehrszeichen zur Verbesserung der Verkehrssi-
cherheit) gewählt wird, die bei **Abwägung
aller Belange** am günstigsten abschneidet.

Neben der Beachtung der einschlägigen
Umweltvorschriften in den Fachgesetzen des
Bundes und der Länder ist aber auch die
detaillierte „Umweltverfassung“ des **EG-
Vertrages** zu beachten. Dazu gehört das
Verursacher- und das Vorsorgeprinzip aber
auch das Prinzip der Integration von Umwelt-
aspekten in alle Fachplanungen.

Im Zuge der Gesetze zur **Planungsbeschleu-
nigung** (1991 für die neuen Bundesländer,
1993 für die ganze Bundesrepublik eingeführt)
wurde die Bedarfsentscheidung für die nach-
folgenden Planungsstufen für verbindlich
erklärt. Dadurch wird eine **Planrechtferti-
gung** im Verlauf der Plankonkretisierung
verhindert und eine Legimationslücke aufge-
rissen. Denn erst auf späteren Planungsstufen
und im Verlauf der speziellen Prüfverfahren
(z.B. Umweltverträglichkeitsprüfung) lassen
sich die Maßnahmenwirkungen wirklich
beurteilen. Deshalb muss auch in dieser Phase
das „ob“ einer Maßnahme noch **ergebnisoffen**
diskutiert werden können, muss mit einer
optimierten Nullvariante (z.B. Telematik statt
Ausbau) und anderen Alternativen (z.B.
Bahnausbau) verglichen werden.

Die BVWP-Szenarien

In den Szenarien soll der gewünschte zukünftige Zustand (Umweltqualität, Lebensqualität, wirtschaftlich effizientes Gesamtverkehrssystem) dargestellt und die Wirksamkeit von Handlungsmaßnahmen für deren Erreichung geprüft und zusammengestellt werden.

Im Verkehrsbericht 2000 werden 3 Szenarien (Laisser Faire, Integration, Überforderung) entwickelt. Sie unterscheiden sich hinsichtlich der künftigen Kostenbelastung für den Personen- und Güterverkehr. Im Integrationsszenario, für das die Bundesregierung optiert, soll die Kostenbelastung des Pkw um 15% (Überforderung: 70%) steigen. Unverständlich ist, wieso die finanzielle Belastung des Straßengü-

terverkehrs trotz der leistungsabhängigen Schwerverkehrsabgabe um 4% (Überforderung: + 40%) sinken soll und dadurch der Lkw-Verkehr noch weiter massiv wachsen soll.

Das einzig ökologisch vertretbare wird mit dem Negativbegriff der „Überforderung“ belegt. Andererseits bedeutet selbst das Integrationsszenario mit seinen geringen Fortschritten für die Bahn (Zunahme Modal Split um 1,2%) bei weiterem Wachstum des Personen- und Güterverkehrs auf der Straße eine Überforderung der Umwelt.

Auch ökonomisch ist das unbefriedigend. Ohne Anlastung der externen Kosten ist eine gesamt-ökonomische Effizienz nicht zu erreichen.

Kostenbelastungen für die Nutzer in Abhängigkeit von den Szenarien

	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laisser faire	Integration	Überforderung
Straße Personenverkehr	-5%	+15%	+70%
Straße Güterverkehr	-19%	-4%	+14%
Schiene Personenverkehr	real konstant	-30%	-30%
Schiene Güterverkehr	-7%	-18%	-18%
Luftverkehr	real konstant	+ 9%	+18%
Binnenwasserstraße	-25%	-25%	-25%

Verkehrsleistungen und Modal-Split im Personenverkehr (1997 und 2015)

	1997		Laisser faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil
Straße	750	79,6%	915	79,2%	873	77,3%	768	72,8%
Schiene	74	7,8%	87	7,5%	98	8,7%	123	11,7%
ÖSPV*)	83	8,8%	76	6,6%	86	7,6%	93	8,8%
Luft	36	3,8%	78	6,7%	73	6,5%	71	6,7%
Insgesamt	943	100,0%	1156	100%	1130	100%	1055	100,0%

Quelle: Verkehrsbericht 2000, S. 61

* ÖSPV = Öffentlicher Straßenpersonenverkehr

Verkehrsleistungen und Modal-Split im Güterverkehr (1997 und 2015)

	1997		Laisser faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. tkm	Anteil	Mrd. tkm	Anteil	Mrd. tkm	Anteil	Mrd. tkm	Anteil
Straße	236	63,6%	422	69,5%	374	61,5%	353	58,1%
Schiene	73	19,6%	99	16,3%	148	24,3%	169	27,8%
Wasserstraße	62	16,8%	87	14,3%	86	14,1%	86	14,1%
Insgesamt	371	100%	608	100%	608	100%	608	100,0%

Quelle: Verkehrsbericht 2000, S. 61

Bewertungsverfahren: Die Kosten-Nutzen-Analyse (KNA)

Als Folge des dezentralen Anmeldeverfahrens und der 100%-Finanzierung durch den Bund melden die Länder eine Vielzahl von Maßnahmen an, um möglichst hohe Mittelanteile an den jährlich ca. 10 Mrd. DM Investitionsmittel für ihr Land zu bekommen. Die Bundesregierung muss ein Verfahren entwickeln, das aus der Projektflut, diejenigen auswählt, die ihren eigenen Zielen entsprechen.

Im Rahmen der sog. Bundesauftragsverwaltung des Bundesfernstraßenbaus hat die Bundesregierung das alleinige Entscheidungs- und Auswahlrecht über die einzelnen Maßnahmen. Sie besitzt im Verhältnis zu den Länderverwaltungen sogar ein Weisungsrecht (analog zum Atomrecht).

Deshalb ist es verfassungsrechtlich konsequent, die Entscheidung darüber, welche Projekte „bauwürdig“ oder „vordringlich“ sind, alleine der Bundesregierung zu überlassen (Kabinettsentscheidung und Bundestagsgesetz) und nicht von der Zustimmung des Bundesrates abhängig zu machen.

Nur wenn die ausgewählten Projekte den Zielen Bundesregierung entsprechen, liegt eine ausreichende Legitimation der Maßnahmen vor. Diese Übereinstimmung mit den politischen Zielen soll durch das Verfahren einer Kosten-Nutzen-Analyse sichergestellt werden.

Brüchige Legitimation

Allerdings ist diese rechtliche Legitimation sehr brüchig. Die § 3 und 6 des Fernstraßenausbaugesetzes vom 15.9.1993 formulieren bereits Ausnahmen: „Einzelne Verbesserungsmaßnahmen bleiben unberührt“. Und: „Soweit ein unvorhergesehener Bedarf insbesondere auf Grund einer Änderung der Verkehrsstruktur es erfordert, können die Straßenbaupläne im Einzelfall auch Maßnahmen enthalten, die nicht dem Bedarfsplan entsprechen.“

Ferner können auch entgegen dem Ergebnis der Bewertungen Projekte zwischen den Dringlichkeitsstufen ausgetauscht werden. Die Länder setzen faktisch ihre Prioritäten an die Stelle des Bundes, der eigentlich entscheidungsbefugt ist.

Und jedes Land versucht, so viele Projekte wie möglich dem Überprüfungsverfahren des Bundes zu entziehen, indem sie diese als „Überhang“ oder als „indisponibel deklariert. Was einmal als Bedarf anerkannt ist, soll durch eine neue Überprüfung – evtl. nach veränderten Zielen – nicht noch einmal unterworfen werden.

Eingeführt wurde diese Regelung, weil man verhindern wollte, das „Bauruinen“ entstanden. Die Länder hatten in den 70er Jahren an möglichst vielen Stellen angefangen zu bauen – z.B. mit Hilfe von „Soda-Brücken“, die einfach nur „so dastanden“ in der Landschaft, um den Anspruch auf Straßen und auf Bundesmittel zu dokumentieren. Schrittweise wurde die Definition von „Bauruinen“ auf Drängen der Länder ausgeweitet. Jetzt umfasst der Überhang Maßnahmen, die planfestgestellt sind – auch wenn sie noch vor Gericht beklagt werden.

Nach Meinung des BUND dürfen Projekte nur dann nicht mehr neu überprüft werden, wenn sie mindest planfestgestellt sind und ggf. vorliegende Klagen abgewiesen wurden.

Rechtliche Würdigung

Mit den Planungsbeschleunigungsgesetzen seit Anfang der 90er Jahre wurde die Verbindlichkeit der Bedarfsfestlegung durch die politischen Gremien (vgl. die obige Skizze zum Planungsablauf) für die folgenden Stufen (Linienbestimmung und Bedarfsfestlegung) erhöht.

Das bedeutet jedoch keine Endgültigkeit, wie das Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 7.7.2000 (4 B 94/99) erklärt:

„Mit der Aufnahme eines Bau- oder Ausbaivorha-

Das Bewertungsverfahren des BVWP 2003

Die verbesserte Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) aktualisiert die Kostenschätzungen der Projekte. Einbezogen werden auch:

- ▶ Verkehrsverlagerungen zwischen den Verkehrsträgern
- ▶ Verringerung des Kfz-Lärms auf Außerortsstraßen
- ▶ Auswirkungen des induzierten Verkehrs
- ▶ Emissionen von Treibhausgasen (Leitsubstanz CO_2 : 400 DM/t)
- ▶ Verbesserungen der Seehäfen-Hinterlandverbindungen

Daraus ergeben sich Nutzenminderungen von 2%, 2%, 5%, 15% also insgesamt rund 20%. Bei Seehäfen: bis zu plus 10%.



Abwägung

Einstufung der Projekte

bens in den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen entscheidet der Gesetzgeber verbindlich nicht nur über die Übereinstimmung des Vorhabens mit den Zielsetzungen des § 1 Abs. 1 FstrG, sondern auch über ein bestimmte Bedarfsstruktur, die sich zeichnerisch in der großräumigen Netzverknüpfung und in der Dimensionierung des Vorhabens zeigt. Geklärt ist ferner, dass mit der Aufnahme eines Vorhabens in den Bedarfsplan die abschließende Entscheidung über die Zulassung des Vorhabens nicht vorweggenommen wird. Die Planfeststellungsbehörde wird durch die gesetzgeberische Bedarfsentscheidung nicht von der Verpflichtung entbunden, alle für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange untereinander gerecht abzuwägen. Die Bindungswirkung des Bedarfsplans hindert sie daran, in Abrede zu stellen, dass überhaupt ein Bedarf besteht, sie schließt aber nicht aus, dass es Belange geben kann, die so gewichtig sind, dass sie in der Abwägung den kraft Gesetzes feststehenden Bedarf überwinden können.“

Dass die Legitimationskette im Fernstraßenbau zerrissen ist, zeigt eine Studie des IWW an der Universität Karlsruhe i.A. des Umweltbundesamtes: Lediglich 25% des geltenden BVWP können in irgend einer Weise mit den Zielen des BVWP 1992 in Einklang gebracht werden.

„Notwendigkeit“ kritisch prüfen

Während der einmal gesetzlich festgestellte Bedarf kaum mehr angegriffen werden kann – höchstens wenn eine Prognose zugrundelag, die den üblichen fachlichen Standards überhaupt nicht entsprach (nicht sachgerecht war) – muss auch die Notwendigkeit einer Maßnahme auf der Grundlage einer Abwägung der verschiedenen Belangen getroffen werden. Dabei ist es kaum nachvollziehbar, mit welcher Argumentation verkehrliche Belange den umweltpolitischen vorgehen sollen.

Auf der Bedarfsplanebene werden Umweltbelange allerdings nur sehr geringen Anforderungen geprüft. Da dieser Plan später örtliche Bindungswirkungen entfaltet, müsste er im Sinne von Art. 6 Abs. 3 FFG-Richtlinie auch von einer FFH-Verträglichkeitsprüfung verbunden werden.

Festgelegt werden im Bedarfsplan für die

Bundesfernstraßen (= Anlage zu den jeweiligen Fernstraßenausbaugesetzen) die grobe Linienführung, die Dimensionierung (2-, 4- oder 6-spurig) und die Verbindungen zum Netz (Knotenpunkte).

Wie funktioniert das Bewertungsverfahren?

Es werden die Bau und Unterhaltskosten in den Nenner gestellt, während im Zähler die in Geld bewerteten (monetarisierten) gesamtwirtschaftlichen Nutzenkomponenten berechnet werden. Allerdings sind gerade unter Umwelt- und Naturschutzgesichtspunkten nicht alle wichtigen Faktoren überhaupt in Geld bewertbar oder nicht mit hinreichender Exaktheit monetarisierbar.

Für die jetzt angemeldeten 1.600 Projekte wurde die KNA gegenüber den alten Planungen etwas verbessert, an den grundlegenden Komponenten jedoch festgehalten.

Die Kostensätze wurden aktualisiert. Es scheint, dass der BMVBW im Gegensatz zu den früheren Bedarfsplänen nicht mehr gewillt ist, zu niedrig geschätzte Kosten und überhöhte Verkehrsprognosen mit dem Ziel, einen hohen Nutz/Kosten-Koeffizienten zu erreichen zu akzeptieren.

Auch gegen das „Wunsch- und Wolkedenken“ der Länder wollen Finanz- und Verkehrsminister etwas unternehmen überzogene Anmeldungen oder überdimensionierte Projekte zurückschneiden.

Die monetarisierte gesamtwirtschaftliche Bewertung (KNA) zielt auf 6 Nutzenbereiche ab:

- Transport- bzw. Beförderungskosten
- Aufwand zur Erhaltung der Verkehrswege
- Verkehrssicherheit
- Erreichbarkeit
- Räumliche Wirkungen
- Umwelteffekte

Die Senkung der **Transportkosten** z.B. für

Speditionen oder Busunternehmen durch eine schnellere oder direktere Verbindung bringt in der Tat Kosteneinsparungen, die ggf. zu effizienterem Einsatz von Personal und Material führt und in gewissem Umfang auch Wirtschaftswachstum erzeugen kann. Methodisch ist gegen die Einrechnung dieses Nutzenfaktors nichts einzuwenden.

Strittig sind jedoch die gesamtwirtschaftlichen Effekte: Transportkosten machen den geringsten Anteil an den Gesamtkosten eines Produktes aus. Der Bund der deutschen Industrie schätzt den Transportkostenanteil auf insgesamt 1-3% der Produktkosten. Nur bei wenigen Branchen (Speditionen) sind die Transportkosten anteilig höher.

Der im Nenner berechnete **Aufwand zur Erhaltung der Verkehrswege** soll möglichst realistisch und zeitnah ermittelt werden. Es werden jetzt auch Kompensationsmaßnahmen (Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft) mitkalkuliert. Allerdings darf es sich dabei nicht nur um ein „Anfinanzieren“ der Maßnahmen handeln, sondern Umsetzung und Entwicklungszielkontrolle der Kompensation über ca. 30 Jahre sicherstellen.

Die **Verkehrssicherheit** – durch ihre Mittelplanke sind die Autobahnen deutlich sicherer als die anderen Straßenkategorien – wird mit Kostensätzen für das Verletzte und Tote in die Rechnung eingestellt. Nicht nachvollziehbar ist hier nur, dass es keine Erfolgskontrolle für die Erreichung der Minderungsziele.

Das größte Problem stellt der **Erreichbarkeitsvorteil** dar, der die meisten Projekte über die Schwelle zur Bauwürdigkeit hebt. DM 9,80 werden gerechnet für jede Stunde, die ein Verkehrsteilnehmer von durch eine neue oder ausgebaute Strecken benutzen kann. Nicht nur Geschäftsreisende, sondern auch Freizeit- und Urlaubsfahrer werden eingerechnet. Wenn 50.000 Pkw pro Tag jeweils 20 Minuten einsparen, ergibt das einen täglichen Nutzen von fast 500.000 DM, der dann auf die Lebensdauer der Straße abdis-

kontiert wird. Diese Erreichbarkeitsvorteile sind es im wesentlichen, die mit Hilfe gegriffener „Stundenlöhne“ der Autofahrer jede durchschnittlich belastete Autobahn über die Schwelle der Bauwürdigkeit heben. Bei der Bedarfsplanung von 1971 hatte man z.B. rund 20,- DM pro Stunde angesetzt und damit das gewünschte riesengroße, selbst bis zum Jahr 2.100 nicht finanzierbare Bauvolumen pseudowissenschaftlich zu begründen. In Wirklichkeit handelt es sich bei dieser Art von Erreichbarkeitsvorteilen um einen Hokusopus.

Bei der Nutzenkategorie **Räumliche Wirkungen** geht es um regionalwirtschaftliche Effekte von Bundesfernstraßen, insbesondere um die Schaffung von Arbeitsplätzen. Durch eine Verfeinerung der Methodik versucht man die per Computermodell berechneten Arbeitsplätze stärker als bei den letzten Bedarfsplanungen zu regionalisieren. Dass es auch durch die bessere Erschließung strukturschwächerer Räume durch Autobahnen und Bundesstraßen auch zu Absaugeffekten kommen kann, ist regionalwirtschaftlich seit langem bekannt, wird aber erst ansatzweise eingerechnet. Hier muss die Planungsbegleitung und Kontrolle vor Ort einsetzen und prüfen, ob die planerischen Berechnungen in Berlin und die planerischen Angaben der kommunalen und regionalen Verwaltungen - z.B. über geplante Gewerbegebiete und die Schaffung von Arbeitsplätzen - realistisch sind.

Die letzten Nutzenkategorie, **Umwelteffekte** wurde Ende der 70er Jahre in die Fernstraßenbedarfsplanung eingeführt. Mit Hilfe eines Vermeidungskostenansatzes sollten Umweltvorteile von Straßen begründet werden, mit dem Ziel, neue Umgehungsstraßen (eigentlich: Umfahrungsstraßen) damit zu legitimieren.

Berechnet werden seither innerörtliche Lärm- und Abgasminderungen, die Beseitigung von Trennwirkungen (erleichtertes Überqueren von Durchgangsstraßen für Fußgänger, errechnet mit Hilfe eines „Stundenlohns“ von DM 9,80). Auch hier gibt es nicht den Versuch einer Sicherstellung, dass die gewünschten

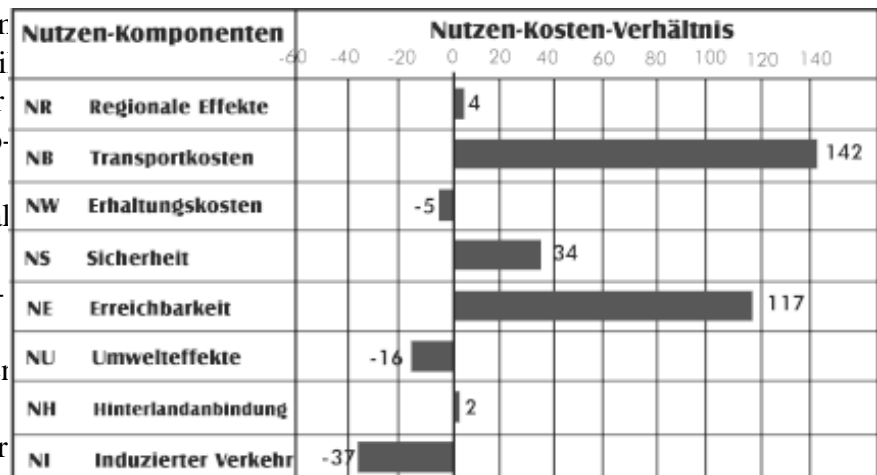
und planerisch pro Ausbau in Anschlag gebrachten Vorteile wirklich eintreten. Für eine effektive, d.h. spürbare Lärminderung von Stadtkernen ist eine Halbierung des Verkehrs notwendig. Das wird durch Umgehungsstraßen fast nie erreicht. Notwendig wäre dafür ein Um- oder Rückbau der Ortsdurchfahrt. Diese Voraussetzung spielt weder für die Anerkennung des Bedarfs, noch für die Mittelzuweisung, und Verwendungskontrolle eine Rolle.

Kritik des gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens

- Das Bewertungsverfahren liefert auch in seiner modifizierten Form nur eine Scheinrationalität für die Ausbaupläne der verkehrspolitisch rat- und ideenlosen Polit-Administratoren;
- es gibt keine erkennbare Verknüpfung der Ziele mit den Maßnahmen, obwohl das prinzipiell mit dem Instrument der KNA leistbar wäre (Voraussetzung: Optimierung der Ziele, Beseitigung von Zielkonflikten und deutlich striktere Anwendung; starke Verzahnung von Ziel- und Maßnahmenplanung, Herausnahme von Erreichbarkeitsvorteilen privater Pkw);
- trotz des riesengroßen wissenschaftlichen Aufwandes der NKA weichen Bundesregierung und -verwaltung von dem eigenen Modell ab. Über die Ausnahmeregelungen wird aus der Zielplanung ein "Kuhhandel von Bund und Ländern über einzelne Projekte und quotierte Mittelanteile);
- es gibt nicht den Ansatz einer systematischen Erfolgskontrolle, die prüft, ob die mit der Projekt erhofften Vorteile (Arbeitsplätze, weniger Unfälle und Verkehrstoten, weniger Lärm, bessere Aufenthaltsqualität in Städten etc.) überhaupt erreicht werden;
- bisher waren die Nutzen-Kosten-Koeffizienten immer entscheidend für die Projektbewertung hinsichtlich Bauwürdig-

keit und Dringlichkeitseinstufung. Die verbal-qualitativen Elemente der Bedarfsplanung spielten gegenüber den quantifizierten und monetarisierten eine untergeordnete Rolle;

- trotz einzelner Fortschritte kann auch das modifizierte Bewertungsverfahren für den Bedarfsplan 2003 (Bewertung von Lärm im Freiraum, von Flächenverbrauch und von CO₂-Ausstoß) nicht den Anspruch einer rationalen und durch Ziele legitimierten Projektauswahl erfüllen;
- stärker positiv zu würdigen ist die Hineinnahme des sog. induzierten Verkehr in das im Jahre 2000 modifizierte Bewertungsverfahren. Der Nutzen wird dadurch durchschnittlich um 10% reduziert. Allerdings stehen diesem Fortschritt die Beibehaltung grundlegender verkehrspolitischer Implausibilitäten gegenüber: So z.B. die Annahme, Reisezeitgewinne würden gesamtwirtschaftlich nutzbringend investiert, während empirisch belegt ist, dass das Reisezeitbudget seit Jahrzehnten konstant ist und die gewonne Zeit in zusätzlichen Verkehr (längere Distanzen oder zusätzliche Pkw-Fahrten) reinvestiert wird;
- ein abschließendes Urteil über das modernisierte Bewertungsverfahren wird erst später möglich sein. Ein Testlauf mit 100 Projekten im Sommer 2001 zeigte, dass die Veränderungen bei den Umweltkomponenten und die realistischeren Kostenschätzungen zu einer Absenkung des Nutzens um durchschnittlich 20% geführt hat.



Mittleres Nutzen-Kosten-Verhältnis 80 ausgewählter Pre-Test-Projekte je Nutzenkomponenten-Gruppe

Die Umweltrisikoeinschätzung

Die Umweltrisikoeinschätzung (URE) ist das erste der drei verbal-qualitativen Verfahren, das an die KNA anschließt zusammen mit der

- Städtebaulichen Beurteilung, die Entlastungswirkungen im lokalen Kontext erfassen will (hier nicht weiter behandelt) und der
- Raumwirksamkeitsanalyse.

Ferner kommen die

- zusätzlichen Entscheidungskriterien (Verbesserung der Wettbewerbsposition der deutschen See- und Flughäfen) und
- "Sonstiges" (Induzierter Verkehr, intermodale - auf andere Verkehrsträger wirkende - und intramodale - im selben Verkehrsträger spürbare - Interdependenzen

hinzu, die zusammen mit den anderen verbal-qualitativen und den quantitativen Ergebnissen den Abgeordneten und anderen Entscheidern in sog. Projektdossiers zur Verfügung gestellt werden.

Im Zuge der Bedarfsplanung von 1992 erhielten alle Umweltverbände diese 16 Ordner umfassenden Unterlagen zu den einzelnen Projekten.

Die Rolle von Umweltprüfungen auf der Planebene

Erstmalig wurde bei der Bedarfsplanung 1985 eine Ökologische Risikoeinschätzung bei Maßnahmen von über 15 km Länge durchgeführt. Beim Bundesverkehrswegeplan 1992 entstand die Umweltrisikoeinschätzung in Umsetzung des Merkblatts für die Umweltverträglichkeitsstudien in der Straßenplanung (MUVS). Das Ziel war aber begrenzt: Man wollte eine räumlich begründete Alternativenauswahl bereits auf der Ebene der Bedarfsplanung. Dazu wurde eine Raumanalyse und eine Konfliktuntersuchung in einem 10 km breiten Korridor durchgeführt.

Die europäische Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie (FFH-Richtlinie) verlangt, die prioritären

Arten und Lebensräume zu untersuchen, d.h., die korridorbezogenen, eher kleinmaßstäblichen Aussagen der URE durch detaillierte FFH-Verträglichkeitsprüfungen zu ergänzen, um schon frühzeitig Planungsalternativen suchen zu können.

Für den neuen Bedarfsplan ab 2003 wurden die Bausteine von 1992 beibehalten, aber modernisiert. Neu ist, dass ein system- und netzbezogener Ansatz in die URE integriert wird. Die Abwägungsentscheidungen zwischen der gesamtwirtschaftlichen NK-Bewertung und den qualitativen Bewertungsbausteinen sollen nachvollziehbar bleiben. Die Korridor-URE wird durch eine Netz-URE ergänzt. Letztere will Aussagen zu Zerschneidungswirkungen, ökologischen Be- und Entlastungswirkungen treffen.

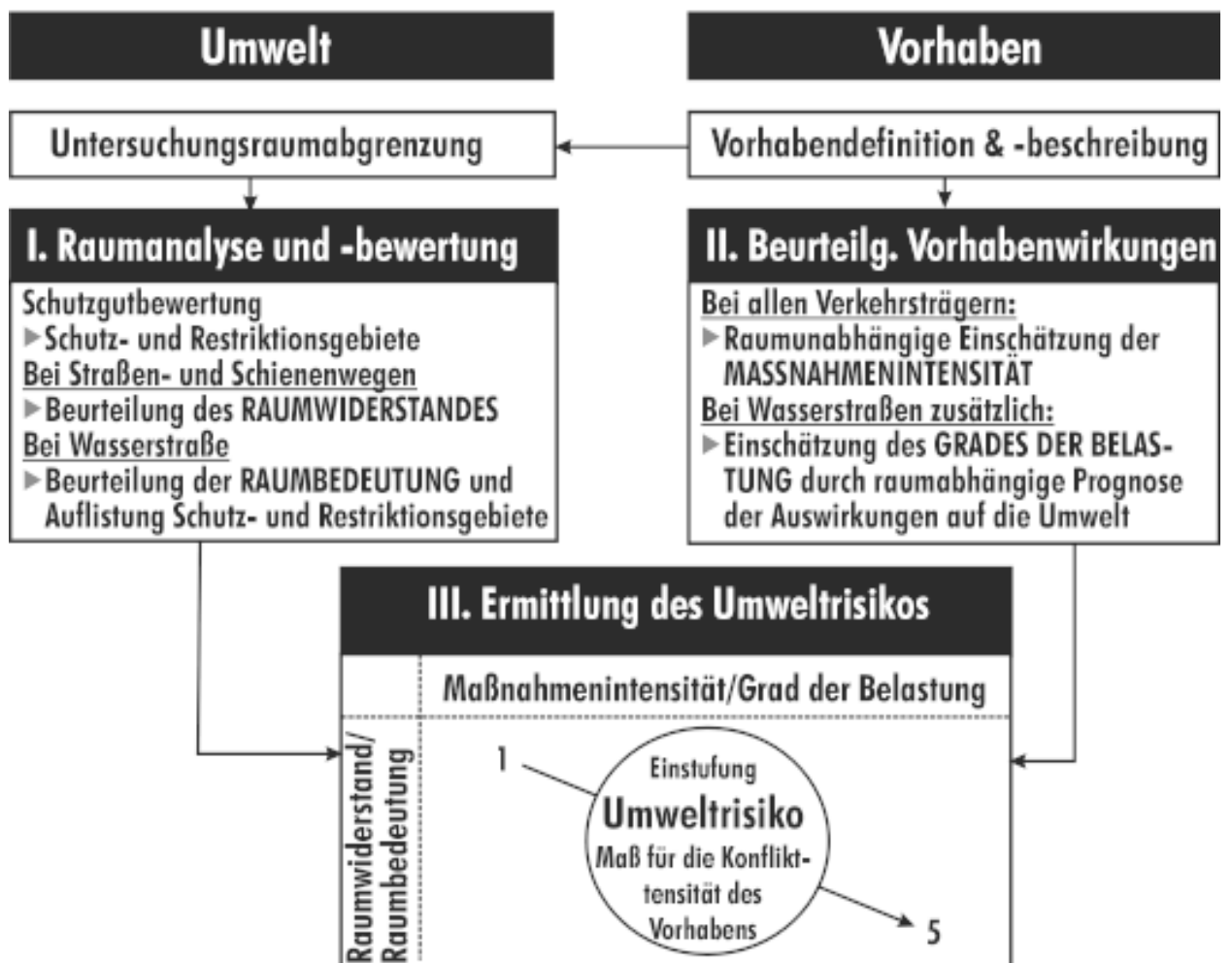
Die genaue Abgrenzung, welche Projekte untersucht werden, ist bisher nicht transparent. Klar ist, dass - aus arbeitsökonomischen Gründen - nur 350 von den 1.600 angemeldeten Straßenbau- bzw. insgesamt 1.700 Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenprojekten einer URE unterzogen werden. Die Auswahl nimmt das Bundesamt für Naturschutz (BfN) vor. Grundlage für diese Auswahlentscheidung ist ein Screening, eine Grobabschätzung der zu erwartenden ökologischen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft.

In diesem Screening wird nur ein Korridor mit einer Breite von 1 km geprüft, wobei der Kernbereich nur 100 Meter umfasst. Problematisch ist, dass die Trassenfestlegung allein durch das BMVBW vorgegeben wird und zu diesem äußerst frühen Zeitpunkt erfolgt. Die Suche nach Trassenalternativen unter ökologischen Aspekten kann dadurch verhindert werden.

Bei der ökologischen Einstufung der Projekte wird zum einen die Schwere des Eingriffs (Neubau oder Ausbau?), zum anderen die Schutzwürdigkeit der betroffenen Gebiete ermittelt und bewertet. Neben der Bewertung

Die Umweltrisikoeinschätzung

Nimmt auf der Ebene eine Bewertung des Umweltrisikos der BVWP-Projekte vor. Das Bundesamt für Naturschutz trifft - unabhängig von der Länge der Projekte - die Entscheidung, welche Vorhaben gutachterlich untersucht und bewertet werden. 600 der insgesamt 1600 Straßenbauprojekte werden der URW unterzogen. Beiderseits der Straße wird ein Korridor von 5 km betrachtet, entlang der Vorzugslinie wird idR 1 km intensiv untersucht.



der verschiedenen Naturschutzaspekte spielt auch die Zerschneidung der Landschaft eine Rolle, allerdings eher nachrangig. Das Ergebnis wird dann in einer Matrix aus der Schwere des Eingriffs und der Schutzwürdigkeit der Gebiete ermittelt. Dazu werden nicht nur vorliegende Kartierungen ausgewertet sondern auch eigene Kartierungen vorgenommen.

Kritisch ist aus der Sicht des BUND v.a. die viel zu geringe Zahl der URE-Projekte, die zu geringe Wertigkeit der Landschaftszerschneidung (die unzerschnittenen Räume müssten als Taburäume festgelegt werden) und die zu frühe Vorgabe einer bestimmten Trasse aus rein verkehrlicher Sicht zu sehen.

Die Raumwirksamkeitsanalyse

Als neues Element der Bewertungsmethodik wurde die Raumwirksamkeitsanalyse (RWA) entwickelt. Bisher sind die räumlichen Auswirkungen von Verkehrsprojekten als Teil der Nutzen-Kosten-Analyse monetarisiert worden, wobei dieses Verfahren aus Sicht der Raumordner unzureichend war.

Bei der RWA werden zwei Aspekte geprüft, wobei die Ergebnisse am Ende in einem Faktor zusammen gefasst werden:

1. Verbesserung der Erreichbarkeit schlecht erschlossener Gebiete
2. Möglichkeit der Entlastung verkehrlich hochbelasteter Korridore

Die Untersuchung von Entlastungsmöglichkeiten verkehrlich hochbelasteter Korridore durch eine Verlagerung von Verkehr auf Schiene und Wasserstraße ist zu begrüßen, da hier konsequent die politischen Vorgaben umgesetzt werden.

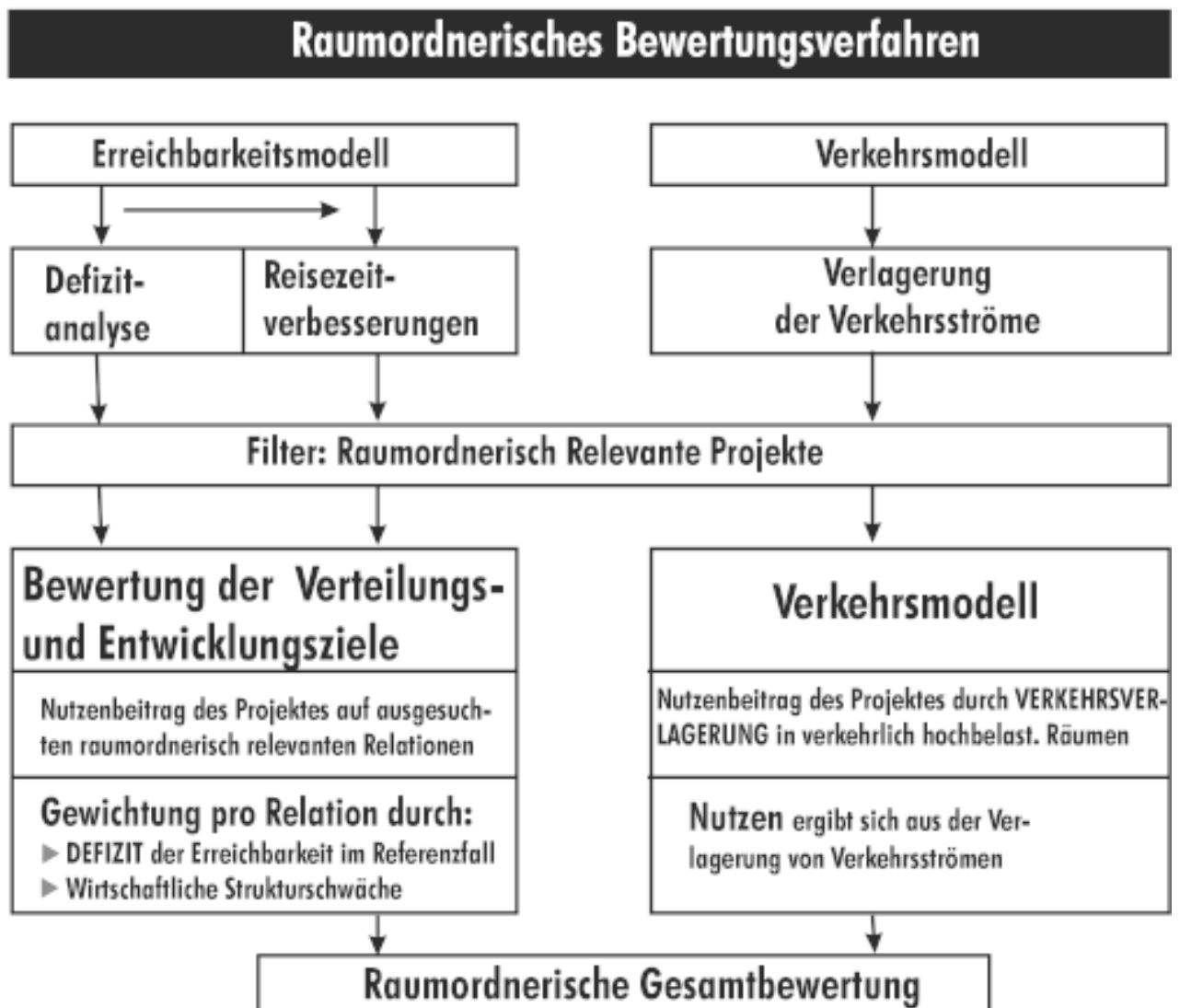
Die uneingeschränkt positive Bewertung der besseren Erreichbarkeiten ist dagegen sehr kritisch zu betrachten. Diese Projekte sollen in strukturschwachen Gebieten mit hoher Arbeitslosigkeit und ohne nennenswerte Industrie insbesondere die lokale Wirtschaft ankurbeln.

Eine bessere Erreichbarkeit kann statt zur Industrie- und Gewerbeansiedlung auch dazu führen, dass das Gebiet noch besser als bisher von Firmen aus anderen Gebieten beliefert werden kann.

Die Raumwirksamkeitsanalyse

Anders als beim BVWP '92 werden beim BVWP 2003 die raumordnerischen Vorteile eines Vorhabens nicht mehr als Nutzenkomponente der Nutzen-Kosten-Analyse berechnet, sondern einem eigenen Verfahren zugeordnet, das eigenständige Kriterien und Ziele entwickelt.

Einerseits geht es um Verteilungs- und Entwicklungsziele (flächendeckende Teilhabe an Mobilität) sowie Entlastungs- und Verlagerungsziele (pro Wasserstraße und Schiene).



Strukturelle Handlungsalternative in der Bundesverkehrswegeplanung

Oben wurden einige Verbesserungsvorschläge zum Bewertungsverfahren gemacht, die einen verbesserten Bundesfernstraßenbedarfsplan bewirken würden: Ziele und Maßnahmen stünden dann in einem Zusammenhang, die Verteilung der Mitteln erfolgte nach Prioritäten statt dem Gießkanneprinzip. Finanzplanung und Maßnahmenplanung wären miteinander verzahnt.

Für eine Nachhaltigkeitspolitik reicht das jedoch nicht aus. Dazu bedarf es einer strukturellen Alternative, die auch organisatorische Veränderungen voraussetzt. Erst dann würde der Bundesverkehrswegeplan einen Beitrag zum Klima-, Natur- und Ressourcenschutz leisten.

Diese strukturelle Alternative ist in der Grafik dargestellt. In diesem Handlungszenario werden klare Umweltziele - siehe oben die Nachhaltigkeitstabelle - vorgegeben. Die Maßnahmenauswahl wird danach getroffen, ob die einzelnen Projekte einen Beitrag zur Erreichung dieser Ziele leistet. Die Projekte werden verkehrsträgerübergreifend geprüft und diejenigen mit den besten Zielerfüllungsgraden ausgewählt. Damit wäre auch sichergestellt, dass der BVWP insgesamt umweltverträglich wird. Dadurch würde eine massive Verschiebung der Investitionsmittel hin zu den umweltverträglichen Verkehrsträgern resultieren und die Philosophie der Parallelförderung der verschiedenen Verkehrsträger würde zugunsten einer kohärenten verkehrswegeplanung nach dem Verfahren durchgeführt, wie es sich heute darstellt: Die Nachhaltigkeitsziele sowie die wirtschafts- und verkehrspolitischen Effizienzziele bleiben für die Einzelprojekte und des Gesamtwirkung des BVWP im Wesentlichen irrelevant. Die Berufungen auf Nachhaltigkeits- und Umweltziele im Rahmen

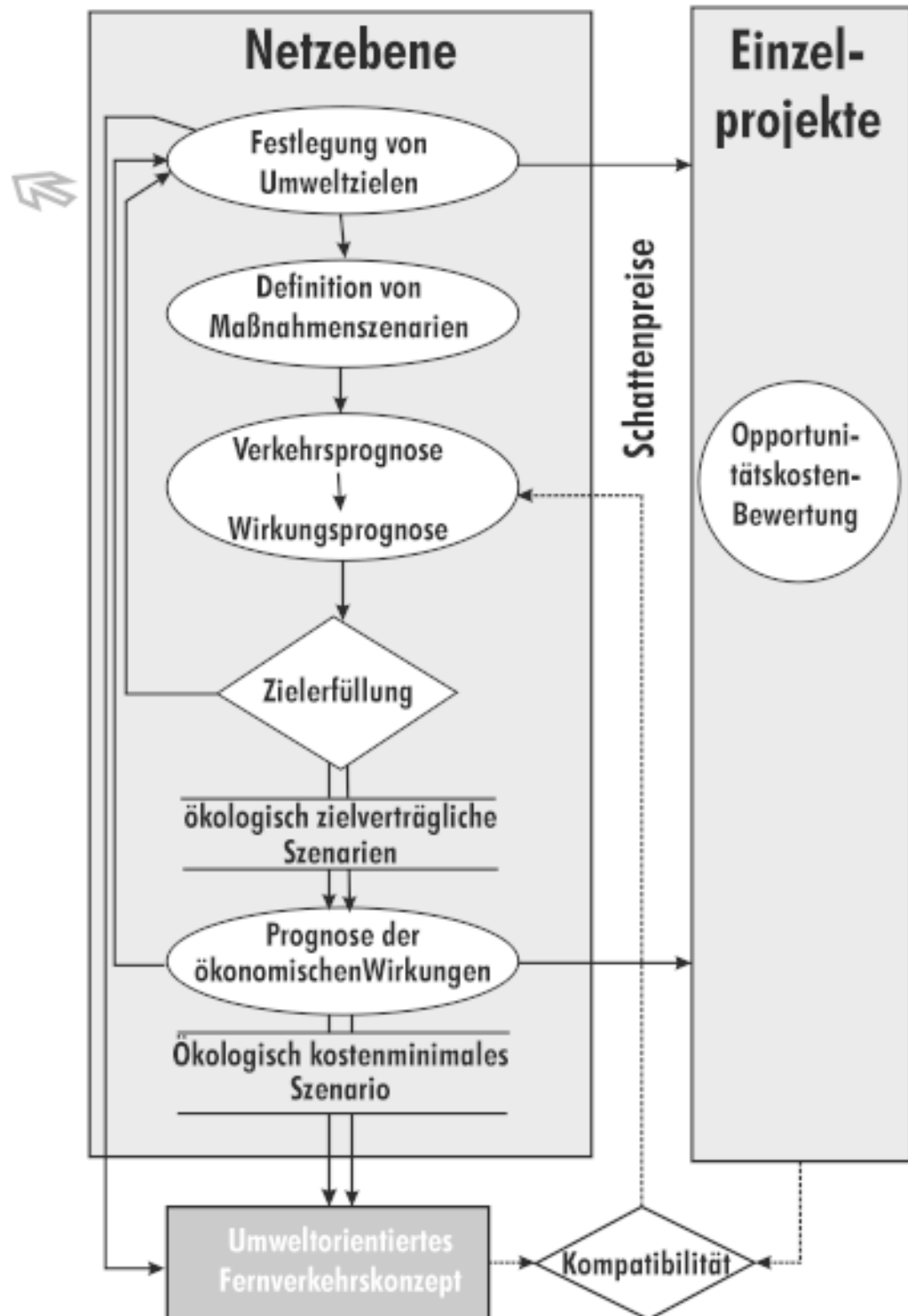
des BVWP 2003 bleiben deklamatorischer Natur. Die Verteilung der Projekte auf die Länder geschieht, wie bisher, mit der Gieskanne (etwa den Kfz-Anteilen entsprechend). Finanz- und Bedarfsplanung bleiben voneinander getrennt. Es werden deutlich mehr Projekte angemeldet und nach lobbyistischen Interventionen der Länder für bauwürdig befunden als innerhalb der nächsten 10 oder 15 Jahre finanzierbar sind. Zudem wird ein großer Teil der Investitionssumme über "Schattenprogramme" wie das Investitionsprogramm, das Antistauprogramm, das Zukunftsinvestitionsprogramm am Bundesverkehrswegeplan vorbei vergeben. Ergebnis massiver Lobbyarbeit ist, dass die Mittel für Straßenbau gegenüber den Vorjahren aufgestockt werden und über denen für die Bahn liegen. Die Investitionspolitik der Bundesregierung bleibt primär vom Wachstum der Nachfrage gesteuert und nicht von politischen Zielen. Die Verkehrsentwicklung bleibt das größte Problem bei der Erfüllung der nationalen Klimaschutzversprechen (minus 25% CO₂ gegenüber 1990) und der internationalen Verpflichtungen des Kyoto-Protokolls gemäß den Vereinbarungen der Europäischen Union (minus 21 % bis spätestens 2012).

Ein Kompromiss zwischen diesen beiden Szenarien läge darin, die Potentiale des Bewertungsverfahrens (NKA) und der URE auszuschöpfen und den Bundesverkehrswegeplan stringent mit der Finanzplanung zu verzahnen. Für den BUND wäre das als Übergangslösung zum Modell der Strukturreform akzeptabel.

Das hieße, alle ökologisch problematischen Projekte der URE zu unterwerfen und bei negativem Ergebnis die Planung zu stoppen, das Bewertungsverfahren eng mit der Finanzplanung zu verzahnen, indem nur die Projekte mit den besten Nutzen/Kosten-Koeffizienten gebaut und nicht mehr Projekte als bauwürdig anerkannt werden als im Realisierungszeitraum finanziert werden können.

Verfahren zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte

Quelle: UBA (Hg.): Entwicklung eines Verfahrens zur Aufstellung umweltorientierter Fernverkehrskonzepte als Beitrag zur Bundesverkehrswegeplanung (4/99)



Musterstellungnahme zu einem Fernstraßenprojekt

1. Teil: Projektbeschreibung und -kritik
2. Teil: Die Projektbewertung der Bundesverkehrswegeplanung
3. Teil: Projektdaten (interner Gebrauch)

Projektbeschreibung und -kritik

Geplant ist ein Aus-/Neubau der B/BAB XY zwischen X und Y (von X auf Y Spuren) mit/ auf einer Länge von Z km. Die vom Land Kosten für die Maßnahmen belaufen sich nach Angaben des Landes A auf mindestens B Mio. DM. Realistisch geschätzte Kosten dürften bei C Mio. DM liegen.

Der Aus-/Neubau der B/BAB XY soll der Entlastung des/r Orte/s XYZ dienen./ wird als Lückenschluss zwischen den Strecken A + B bezeichnet. / ist als Kapazitätserweiterung gedacht/ ist eine Fortführung der bisher bei A endenden Strecke, die (später vermutlich) bis B weiter geführt werden soll / ab B als ausgebaute (auf der gerade ausgebauten) B XYZ weiter(ge)führt (werden soll). Derzeit/im Jahr XY sind laut BVWP/Verkehrszählung von AB werktags/täglich durchschnittlich Y.YYY Kfz auf der Strecke / der weitgehend parallel zur geplanten ... verlaufenden B(AB) XXX unterwegs. Für das Jahr 2015 werden im BVWP/ das Jahr 20XX werden laut (o.g.) Gutachten Z.ZZZ Kfz auf der geplanten Strecke prognostiziert. (optional)Auf der alten Ortsdurchfahrt/parallel verlaufenden B(AB) wird eine Entlastung gegenüber der Nichtrealisierung der Maßnahme von Y.YYY Kfz auf Z.ZZZ Kfz täglich erreicht, das entspricht einer Entlastung um AB %.

(wenn vorhanden!) Die prognostizierten Verkehrsstärken sind u.E. viel zu hoch, eigene Zählungen an/ am ... haben ... Fahrzeuge von 15 – 18 Uhr ergeben. Dadurch wird der Bedarf für den Aus-/Neubau der B(AB) XYZ in Frage gestellt.

Die offiziellen/alternativen Verkehrsprognosen sprechen von AB% induziertem, also neu entstehendem Verkehr. Außerdem muss man damit rechnen (Beleg: Untersuchung/ BVWP?), dass wegen des verbesserten Angebotes auf der Straße der öffentliche

Verkehr (Bus, Bahn - Linien?) (weiter) Fahrgäste verliert. Wir fordern deshalb den konsequenten Ausbau des öffentlichen Verkehrs, um allen Menschen in (eigene Region) zu ermöglichen, auch ohne Zugriff auf ein eigenes Fahrzeug mobil sein zu können. Jede neue Straße und jede Verbesserung der Straßen führt zu vermehrter Pkw-Nutzung und vermutlich auch der Einschränkung des öffentlichen Verkehrs was dann insbesondere Schülern, Rentnern/ Alten, Sozialhilfeempfängern und Alleinerziehenden zum Nachteil wird und das Ziel der Daseinsvorsorge vernachlässigt.

Mehr Straßenverkehr ist aus sozialen und ökologischen Gründen nicht positiv zu werten. Klimaschutzziele (national und international: Kyoto-Protokoll) werden wegen auch als Folge weiteren Straßenbaus im Verkehrssektor verfehlt wie der Anstieg CO₂-Emissionen des Verkehrs auf Grund des starken Verkehrszuwachses von 1990 bis 1997 um 11% zeigt.

Täglich Z.ZZZ Kfz sind u.E. keine ausreichende Begründung für den Aus-/Neubau der B(AB) XY, da der Verkehr auch auf der bestehenden B(AB) YZ abgewickelt werden kann. Außerdem ist die Entlastung der Ortsdurchfahrt/ B(AB) XY viel zu gering, da sich erkennbare Lärminderungen erst ab einer Reduktion um über 50 % bemerkbar machen. Eine größere Entlastung ist auf Grund des hohen Anteils von Ziel- und Quellverkehr (mit XX%) sowie der Binnenverkehre (mit YY %) / des hohen Anteils des Regionalverkehrs (mit ZZ%) in diesem Fall aber gar nicht möglich. Im Gegenteil: auf den Zubringerstraßen zur neuen /ausgebauten B(AB) sind deutlich steigende Verkehrszahlen zu befürchten. Dies wird unweigerlich dazu führen, dass in einigen Jahren auch diese Straßen (z.B. B XY) ausgebaut werden soll - die Verkehrs-Spirale dreht sich weiter.

Die Hoffnungen, über den Ausbau der Straßen einen Wirtschaftsaufschwung herbeizuführen sind trügerisch. Die Vergangenheit zeigt beachtliche Verkehrszuwächse im Güter- und auch im Personenverkehr bei gleichzeitiger wirtschaftlicher Stagnation. Eine Entkoppelung hat stattgefunden. Bessere

Verkehrsverbindungen können auch negative wirtschaftliche Folgen haben, weil z.B. von Agglomerationen eine Sogwirkung auf ländliche Gebiete und deren qualifizierten Arbeitskräfte ausgeht. Deshalb sollte die Politik gezielt die Stärken der Region AB fördern - also ... / (und) die Vorteile der Naturlandschaft und Tourismusregion nicht durch Straßen beeinträchtigen.

Bei der geplanten Trasse des Neubaus / Auch wenn es 'nur' um die Erweiterung der bestehenden B(AB) geht / - sind massive Beeinträchtigungen der Natur / und des Landschaftsbildes zu erwarten. Direkt zerstört werden die FFH-/Naturschutz-/Vogelschutz-/Landschaftsschutzgebiete etc. XY (und ZA, BA etc) mit vielen seltenen Tier- und Pflanzenarten, wie z.B. A,B,C,...., deren Lebensraum immer weiter eingeschränkt wird. Bei dem betroffenen Gebiet handelt es sich um eines der letzten verkehrarmen Gebiete in unserer Region, wo nicht nur die Menschen aus XY, sondern auch viele von den umliegenden Gebieten (A,B, C;) zur Erholung kommen. Wird die Straße wie geplant gebaut, werden nicht nur weniger Touristen und Erholungssuchende zu uns kommen, auch viele Menschen aus (eigene Stadt/Region) werden in andere Gegenden zur Erholung fahren und dadurch wieder mehr Verkehr erzeugen. Es muss deshalb Schluss sein mit der weiteren Naturzerstörung und Zerschneidung wertvoller Landschaften: Bereits 5% der Gesamtfläche Deutschland sind mittlerweile Verkehrsfläche - aber nur 2% stehen unter Naturschutz!

Fazit:

Der BUND (und/oder andere Verbände, Initiativen etc.) lehnen die (bereits aus den XYer Jahren stammende) Planung zum Neu-/Ausbau der B(AB) XYZ (in dieser Form) ab. Die Eingriffe in die Natur sind zu gravierend, da ... Außerdem ist der verkehrliche Nutzen ist viel zu gering, eine Entlastungswirkung in den Orten X,Y,Z.. wird sich nicht oder nicht in relevantem/spürbarem Umfang einstellen.

(bei Ablehnung insgesamt:) Der BUND (und/oder andere) schlägt (bereits seit 19XX, siehe Stellungnahme im... vom...) vor, statt eines überdimensionierten Neu-/Ausbau der B(AB) für nur kaum vorhandene Durchgangsverkehr ein Paket kleinerer

Maßnahmen zur echten Entlastung der Durchfahrten von X,Y, und Z vor. Dazu gehört ein schrittweiser Ausbau des öffentlichen Verkehrs (bessere Takte, Fahrplanabstimmung zwischen A und B) sowie Ausbau des Radwegenetzes.

(bei Alternativtrassen-Vorschlag): Da die Belastung in der Ortsdurchfahrt mit derzeit XY Kfz und 20XY

ZZ Kfz täglich für die Anwohner nicht zumutbar ist, sind wir nicht generell gegen eine Ortsumfahrung /Neubau B(AB) etc., da diese zu einer spürbaren Entlastung der Durchfahrt um XY% (über 50!) führen wird. Statt der geplanten Trasse durch das XYZ-(Schutz-)Gebiet schlagen wir (bereits seit 19XY) alternativ eine Trassenführung über vor. Diese berührt nur wenig naturnahe Flächen /ist durch die engere Führung um den Ort XY herum mit weniger Flächenverbrauch verbunden. Außerdem bindet sie bei dieser (Himmelsrichtung-)Umfahrung ebenfalls die B, L, K XYZ besser mit an und hat damit (auch für die Nachbarorte A,B,C) eine bessere Verkehrswirkung als die offizielle Variante./ Aus Verkehrssicht ist diese Variante mit der offiziellen als gleichwertig zu sehen: gleiche / leicht höhere Fahrtzeit. Kosten: ??? - Parallel muss im Planfeststellungsbeschluss auf jeden Fall der Rückbau der Ortsdurchfahrt - die zu einer Landes-, Kreis-, Gemeindegasse abgestuft werden muss - verbindlich mit Zeitplan festgeschrieben werden.

Die Projektbewertung der Bundesverkehrswegeplanung

(einbauen nach Verkehrsprognosen) Bei der derzeit laufenden Überarbeitung des BVWP wurde das Projekt (nicht nochmals) neu überprüft (da es bereits begonnen wurde, sich im Programm F des BMVBW befindet, 19XY planfestgestellt wurde). Laut der jetzt vorliegenden Ergebnisse /BVWP'92 hat das Projekt ein Nutzen-Kosten-Verhältnis von X,Y. Im BVWP'92 / '85 lag das NKV noch bei Y,Z. Ursache für diese Veränderung sind neben der leichten Veränderung der Bewertungsmethodik vor allem darin zu sehen, dass sich die prognostizierten Verkehrszahlen geändert haben / die Kosten für die Maßnahme jetzt mit ... Mio. DM statt früher .. Mio. DM / und noch bei der Anmeldung durch das Land angegebenen ..

Mio. DM weichen von der vom BMVBW ermittelten Summe erheblich um ... Mio. DM bzw. XY % ab.

Das Ergebnis der Nutzen-Kosten-Analyse ist irreführend, weil weder die Verkehrsaussagen noch die Kostenschätzungen realistisch sind und außerdem Natur- und Umweltschutzziele nicht angemessen berücksichtigt wurden.

(einbauen bei „Natur“) Für das Projekt wurde (jetzt) im Rahmen der Überarbeitung (k)eine Umweltrisikoeinschätzung durchgeführt. Die Ergebnisse (der Untersuchung beim BVWP'92) sind aus unserer Sicht (nicht) plausibel, da ... Nicht berücksichtigt wurden (Schattenliste ?) ... Ergebnisse des BfN Screenings, da kam zutage, dass .. Stimmen zu, außerdem ...

Unter dem Aspekt der Raumordnung wurden die seit 1998 vorgegebenen Ziele, Verkehr zu vermeiden und auf umweltfreundliche Träger zu verlagern nicht angemessen berücksichtigt.

Überblicksbögen zur Sammlung von Projektdaten

Projektbeschreibung

Ausbau-/Neubau, Länge, Kosten, Einstufung 1992, NK-Verhältnis, Planungs- bzw. Bearbeitungsstand (Kurzbezeichnung Anmeldeleiste), Aufnahme in Programme (IP, ASP, EFRE):

Verkehrsdaten

Aktuelle Belastungsdaten, Prognosebelastung (BMVBW-Daten oder/und andere Verkehrsuntersuchungen), Lkw-Anteil, ... mit Quellenangabe:

Bedarf /Notwendigkeit

Wird der Bedarf bzw. die Notwendigkeit des Aus-/Neubaus anerkannt? Werden alternative Trassenführungen oder Gestaltungen gefordert?

Natur und Landschaft

Umweltingriffe, NSG, 62er Biotope, Umweltverträglichkeit (Aussagen aus UVS, ...)

Stadtverträglichkeit

Aussagen zur Stadtverträglichkeit (Lärm, Abgase, Trennwirkungen ...); werden die Planungsziele z.B. von Ortsumfahrungen erreicht?:

Auswirkungen Wirtschaft+ Raum-ordnung

Auswirkungen auf die Wirtschaftskraft der Region, auf die regionalen / lokalen Arbeitsplätze. Raumordnerische Effekte unter Einschluss von Sogwirkungen auf Arbeitsplätze.

Interdependenzen mit Bahn /ÖPNV

Parallelinvestitionen zu Bahnstrecken; mehrer Ortsumfahrungen hintereinander —> BAB

Sonstiges

Alternativforderung

z.B. Geschwindigkeitsdämpfung und Verkehrsberuhigung von Ortsdurchfahrten, Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und Umfeldverträglichkeit, Telematik, Ausbau der Bahn, geringere Dimensionierung der projektierten Straße, andere Trassenführung, ...:

Mögliche Bündnis-partner

Andere Stellungnahmen ...:

AutorIn *AutorIn der Stellungnahme; weitere Ansprechpartner:*

Widerstandsmöglichkeiten gegen überzogenen Fernstraßenbau

Einschränkungen durch die Beschleunigungsgesetze

Seit 1991 wurden die Rechte der Verbände und der Bürger erheblich eingeschränkt: Der politisch durch den Bundestag in den Fernstraßenbaugesetzen festgelegte Bedarf wird für die nachfolgenden Planungsstufen wie Linienbestimmung als verbindlich festgelegt. Ein Angreifen von Verkehrsprognosen und eine Einschränkung des „planerischen Ermessensspielraums“ ist kaum mehr möglich. Es soll nur noch das „Wie“, nicht mehr das „ob“ eines Straßenprojekts zur Diskussion stehen. Auch grobe Prognosefehler führen nicht mehr zum Aufheben von Planfeststellungsbeschlüssen. Der Sofortvollzug wurde erleichtert. Argumente, die nicht in den Verwaltungsverfahren zuvor vorgetragen wurden, können vom späteren Kläger nicht mehr geltend gemacht werden (Präklusionswirkung). Form- und Planungsfehler sind fast unbegrenzt heil- und nachbesserbar geworden. Die vor Gericht vorgetragenen Argumente müssen für das Abwägungsergebnis unmittelbar relevant sein. Die Fristen für Stellungnahmen wurden verkürzt bzw. können verkürzt werden. Es ist unwahrscheinlich, dass in Berlin die BUND-Forderung aufgegriffen wird, die Beschleunigungsgesetze zumindest teilweise zurückzunehmen.

Bauleitplanung und Naturschutz-Fachplanung

Kommunen können Grünflächenpläne, ökologisch orientierte Flächennutzungs- und Bebauungspläne aufstellen und Grün- und Erholungsflächen ausweisen mit der Folge, dass dort neue Straßenplanungen erschwert werden. Durch Anmeldung von FFH-Gebieten (gemäß der EU-Richtlinie Flora, Fauna, Habitat) können auch die anerkannten Naturschutzverbände deren Anmeldungen als potenzielle FFH-Gebiete zählen (sog. Schattenliste) neuem Straßenbau entgegenwirken.

Das gleiche gilt für die Ausweisung von überörtlichen Grünzügen oder Biotopverbundsystemen in Gebietsentwicklungsplänen, in Landschaftsplänen oder Landesentwicklungsplänen (Namensgebung unterschiedlich in den Bundesländern). An die Rechtfertigung und Durchsetzung von Eingriffen in Natur- und Landschaft gemäß § 8 Bundesnaturschutzgesetz und ggf. die Notwendigkeiten einer Eingriffsvermeidung können dann höhere Anforderungen gestellt werden.

Ist ein Biotop gemäß den Bestimmungen der EU-Richtlinie als FFH-Gebiet ausgewiesen oder ist es ein „potenzielles FFH-Gebiet“ - z.B. ein von den Naturschutzverbänden vorgeschlagenes aber (noch) nicht von den politisch-administrativen Instanzen offiziell nach Brüssel gemeldetes FFH-Gebiet - ist das zwar keine absolute Schranke gegen Straßenbau. Allerdings erhalten die Naturschutzbelange den Vorrang vor Wirtschaftlichkeits- oder Kostenüberlegungen. Eine Beeinträchtigung des Gebiets muss nach den gängigen naturschutztechnischen Prüfverfahren ausgeschlossen werden. Dadurch können sehr teure Vermeidungsmaßnahmen (Tunnel, Brücken etc.) notwendig werden. Und dieses Geld fehlt dann auf jeden Fall für Straßenbau an weiteren Stellen. Darüber werden auch durch Landesrecht bestimmte Biotope gegen Eingriffe besonders geschützt.

Handlungsmöglichkeiten

- Aufstellung ökologisch orientierter Flächennutzungspläne und Gebietsentwicklungspläne
- Möglichst umfassende Naturschutz-Fachplanung und Anmeldung von FFH-Gebieten
- Ausschöpfung der gesetzlich vorgeschriebenen und der frühzeitigen Bürgerbeteiligung für Informationsbeschaffung und Mobilisierung der Öffentlichkeit

Bundesverkehrswegeplan und Fernstraßenbaugesetz

Erst durch den Verwaltungsakt der Planfeststellung oder Plangenehmigung werden Entscheidungen gegenüber Dritten verbindlich und können z.B. Enteignungen für den Bau einer Straße vorgenommen werden. Bis es dahin kommt, gibt es aber einen langen Planungsvorlauf, in den sich auch die Gruppen vor Ort einschalten müssen. Projekte kann man nur verhindern, bevor sich die administrativen und politischen Interessen über Jahre verfestigt haben.

Die Länderministerien melden Fernstraßenprojekte in Wunschlisten an das Bundesverkehrsministerium in Berlin. Diese Anmeldungen, die meist zu hohe Verkehrsbelastungen, zu niedrige Kostenschätzungen und unvollständige ökologische und städtebauliche Daten enthalten, werden in Berlin überprüft und bewertet. Sie sind die Grundlage für die Anerkennung oder Zurückweisung von Projekten sowie die Einteilung in Dringlichkeitsstufen (Vordringlicher Bedarf, weiterer Bedarf, kein Bedarf). Die Ergebnisse der Überprüfungen und der Bund-Länder-Verhandlungen wie auch die Dossiers zu den einzelnen Projekten (mit den Ergebnissen der Nutzen/Kosten-Analysen, der Umweltrisikoeinschätzung, der raumordnerischen und städtebaulichen Bewertung sowie Hinweisen auf eingegangene Stellungnahmen) liegen den Bundestagsabgeordneten bei ihrer Entscheidung über den Bedarfsplan der Bundesfernstraßen (Kartenanlage zum Fernstraßenausbau-Änderungsgesetz) vor.

Handlungsmöglichkeiten

- Informationsbeschaffung notfalls unter Berufung auf das Umweltinformationsgesetz: Welche Projekte hat das eigene Land nach Berlin gemeldet und mit welchen verkehrlichen, wirtschaftlichen und ökologischen Daten. Welche Ergebnisse hatten die Überprüfungen in Berlin (Projekt dossiers besorgen!) und die Verhandlungen zwischen den Straßenbau-Fachverwaltungen?
- Stellungnahme ausarbeiten zum betreffenden Fernstraßenprojekt und an das

Verkehrsministerium, das Sekretariat des Verkehrsausschusses des Deutschen Bundestages (Platz der Republik 1, 11011 Berlin) sowie gezielt an einzelne Abgeordnete

- Versuchen, ablehnende kommunale Beschlüsse gegen bestimmte problematische Projekte zu erreichen

Linienbestimmung und Raumordnungsverfahren

Vor dem Planfeststellungsverfahren findet die Linienbestimmung durch den Bundesverkehrsminister statt. Davon kann nur noch innerhalb weniger 100 Meter abgewichen werden. Die Linienbestimmung ist eine behördeninterne Entscheidung ohne Beteiligung der Bürger oder der Umweltverbände. Beteiligungsmöglichkeiten gibt es nur, wenn je nach Planungsstand im Zuge der Linienbestimmung eine Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durchgeführt wird, die die Auswirkungen des Vorhabens auf Menschen, Tiere, Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft und die Kultur- und sonstigen Sachgüter ermittelt, beschreibt und bewertet. Meist findet die UVP im Rahmen der Planfeststellung statt.

Handlungsmöglichkeiten

- Einwirkung auf Landesregierung, möglichst vorzeitige Bürgerinformation und Bürgerbeteiligung vor der Linienbestimmung durchzuführen. Ggf. Beteiligung an UVP in dieser frühen Planungsphase.

Planfeststellung und Plangenehmigung

Beteiligung im Zuge der Planfeststellung: Einwendungen in der Phase der Offenlage der Pläne, Teilnahme am Behördenbeteiligungstermin und am Erörterungstermin über die eingegangenen Einwendungen im Rahmen der Bürgerbeteiligung, Klagevorbereitung spätestens mit dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses, möglichst aber schon rechtliche Beratung während des Verfassens der Einwendungen (Präklusionswirkung!).

Eine überörtliche Straße kann aufgrund einer Plangenehmigung statt einer Planfeststellung gebaut werden, wenn Rechte anderer nicht oder nicht wesentlich beeinträchtigt werden oder die Betroffenen sich mit der Inanspruchnahme ihres Eigentums einverstanden erklärt haben. Darüber hinaus muss mit den Trägern öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich berührt wird, das Benehmen (nicht: Einvernehmen) hergestellt worden sein. Ein Plangenehmigung wird für einen Straßenbau nur in Frage kommen, wenn dieser keine erheblichen Umwelteinwirkungen hat.

Handlungsmöglichkeiten

- Ggf. Beteiligung an UVP
- Teilnahme an Behörden und Bürgerbeteiligung. Formulierung einer fundierten schriftlichen Einwendung
- Ggf. zusätzliche Gutachten einfordern (Lärmschutz, Umweltfolgen)
- Zusammenarbeit mit anderen Naturschutzverbänden und Bündnispartnern
- Formulierung der Einwendungen möglichst mit rechtlicher Beratung
- Ablehnende Stellungnahmen von Kommunen herbeiführen oder Änderungsvorschläge auch über die Kommunen einbringen
- Öffentliche Diskussion immer aufrecht erhalten

Rechtliche Möglichkeiten und Grenzen

Rechtliche Ansatzpunkte sind in sehr begrenztem Maße das Infragestellen des Bedarfs und die ungenügende Prüfung von Alternativen. Den Planern wird von der Rechtsprechung ein sehr weiter planerischer Ermessensspielraum eingeräumt. Prognosen dürfen auch nachweislich falsch sein. Über das UVP-Recht ist aber die Notwendigkeit der Prüfung auch der Nullvariante abgesichert. Wichtiger noch als diese ist aber die Prüfung einer „Null-Plus-Variante“ (z.B. Ausbauverzicht plus Geschwindigkeitsdämpfung zur Verbesserung der Verkehrssicherheit oder oder Einsatz von Telematik). Abwägungsdefizite können als Ermittlungsausfall oder grobe Abwägungsfehler angegriffen werden (gravierende Fehleinschätzungen von dem im

Fernstraßenausbaugesetz genannten Umwelt-, Raumordnungs- und städtebaulichen Belangen z.B.). Verletzung von Beteiligungsrechten der Naturschutzverbände, „Salamitaktik“ (Versuch der Präjudizierung von Straßenbau durch Bau von unproblematischeren Teilstücken ohne dass z..B. ein gravierender ökologischer Konflikt auf einem folgenden Teilstück geklärt ist), Verletzung von naturschutzrechtlichen Vorgaben oder Standards (z.B. der FFH-Richtlinie) und das Begehen von Formfehlern können ebenfalls auf dem Klagewege angegriffen werden.

Handlungsmöglichkeiten

- Rechtsanwalt möglichst frühzeitig einschalten
- Klageerhebung gegen den Planfeststellungsbeschluss. Dazu den Kläger mit den größten Gewinnchancen auswählen und unterstützen
- Ggf. Verbandsklage einreichen bzw. veranlassen
- Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung
- Kontakt mit Sachverständigen aufnehmen
- Prozesskasse organisieren

Inhaltsverzeichnis

Einstieg: Verwaltung oder Politik ?	2
Systematische Fehlsteuerung	2
Entwicklung bis heute	3
Umweltprobleme: Klimaschutz, Lärm, Flächenverbrauch	4
Nachhaltigkeit: verkehrspolitische Ziele des BUND	4
Das Verfahren: Wer entscheidet?	6
Verkehrspolitische Ziele des neuen BVWP	7
Der rechtliche Rahmen: Bedarfsbegründung und Planrechtfertigung	8
Die BVWP-Szenarien	9
Bewertungsverfahren: Die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)	10
Kritik des gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens	14
Die Umweltrisikoeinschätzung	14
Die Raumwirksamkeitsanalyse	15
Strukturelle Handlungsalternative in der Bundesverkehrswegeplanung	19
Musterstellungnahme zu einem Fernstraßenprojekt	21
Musterstellungnahme zu einem Fernstraßenprojekt	19
Widerstandsmöglichkeiten gegen überzogenen Fernstraßenbau	25