

Eine Reform ist überfällig

B 96

*Rügendamm
Die umweltscho-
nenden Erweite-
rung kostet 66
Mio. Euro. Dage-
gen wird die
neue, 128 m
hohe Brücke
inmitten der
Flugschneise von
Millionen Zugvö-
geln mindestens
200 Mio. Euro an
Steuergeldern
verschlingen.*



BVWP 2003 verfehlt Ziele einer nachhaltigen Mobilitätspolitik

Mit dem Bundesverkehrswegeplan 2003 hat die rot-grüne Bundesregierung falsche Weichen gestellt. Von den – angesichts der Haushaltslage und der Verzögerung bei der Einführung der Lkw-Maut sehr optimistisch geschätzten – Investitionsmitteln in Höhe von 150 Mrd. Euro bis zum Jahr 2015 sollen mit 77,5 Mrd. Euro über die Hälfte in den Fernstraßenetat fließen. Davon sollen knapp 40 Mrd. Euro in den Neu- und Ausbau investiert werden. Für die Schiene sind dagegen nur 64 Mrd. Euro (25,5 Mrd. Euro für neue Vorhaben) eingeplant, für Wasserstraßen 7,5 Mrd. Euro (0,9 Mrd. Euro). Trotz enormer ökologischer, sozialer und ökonomischer Folgekosten soll damit in den nächsten Jahren der Straßenbau auf Rekordniveau weitergeführt werden. Für den Aufbau zukunftsfähiger Mobilitätsangebote und die Umsetzung einer effektiven Lärmsanierungsstrategie fehlt dagegen das Geld.

Damit fördert der BVWP 2003 nicht die dringend notwendige Trendwende im Verkehr, sondern verhindert sie: die Klimabelastung durch den Verkehr wird nach den Prognosen des

BVWP um weitere 11 Prozent ansteigen, die geplanten Infrastrukturmaßnahmen bewirken schwere Eingriffe in Natur und Landschaft, die Lärmbelastung wird weiter zunehmen, die Lebensqualität in Städten und Gemeinden sinken. Die aus Umweltsicht positive Entwicklung seit 1998 – der Straßenverkehr geht zurück, umweltfreundliche Verkehrsmittel gewinnen Marktanteile – wird konterkariert.

Reform des Planungssystems gescheitert

Wie seine Vorgänger enthält der BVWP 2003 keine zielorientierte Investitionsstrategie zur Gestaltung eines nachhaltigen Mobilitätssystems, sondern ist geprägt durch eine Addition regionaler Straßen- Schienen- und Wasserstraßenprojekten. Das Scheitern der von Rot-Grün zu Oppositionszeiten geforderten Umgestaltung des BVWP zu einer an Nachhaltigkeitszielen orientierten Gesamtverkehrsplanung manifestiert sich im Bedarfsplan für Bundesfernstraßen. Dieser schreibt mit Projekten von 50 Mrd. Euro im Vordringlichen und 30 Mrd. Euro im Weiteren Bedarf den Straßenbau bis weit über das Jahr 2030 hinaus fort.

Die BUND-Analyse der Autobahn- und Bundesstraßenprojekte zeigt, dass die Straßenplanungen – bis auf wenige Ausnahmen – nicht gerechtfertigt bzw. umweltschonende und kostengünstige Alternativen vorhanden sind. Nach den Planungszielen des BVWP 2003 sollen mit den Projekten folgende Ziele erreicht werden:

- Reduktion von zeitweise auftretender Überlastung der Straßenkapazitäten (insbesondere in Ballungs- und Verdichtungsräumen),
- Abbau von Erreichbarkeitsdefiziten in peripheren Regionen,
- Minderung lokaler Umweltbelastungen und/oder punktueller Probleme der Verkehrssicherheit.

Verursacht werden diese Probleme überwiegend durch lokale und regionale Verkehrsströme, teilweise zusätzlich durch die Überlagerung mit dem Straßengüterfernverkehr (und dem privaten Urlaubsreiseverkehr). Ob die Straßenbauprojekte die nach ökologischen, ökonomischen und sozialen Zielen besten Lösungen darstellen, lässt sich nur mit einer integrierten Verkehrsplanung ermitteln. Dabei müssen nicht nur verschiedene Trassenalternativen, sondern auch die Verbesserung der umweltfreundlichen Verkehrsmittel, die Optimierung des Straßennetzes sowie Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung und Lärmsanierung, sei es als alternative oder als zusätzliche Maßnahmen, untersucht werden. Außerdem sind die Auswirkungen des Straßenbaus auf die Siedlungs- und Raumentwicklung einzubeziehen.

Dagegen wurde im BVWP 2003 als Lösungsansatz nur der Bau einer nach Bautyp und Investitionskosten beschriebenen Bundesfernstraße bewertet. Auf Basis des Vergleichs mit dem Nicht-Bau legiti­miert sich die Bauentscheidung mit einer nur scheinbar objektiven

gesamtwirtschaftlichen Projektbewertung, die den volkswirtschaftlichen Nutzen des Projektes zu knapp 80 Prozent aus den erzielten Reisezeitersparnissen errechnet. Dabei erzielen selbst Projekte mit einem minimalen Verkehrsaufkommen von 2.000 Kfz pro Tag, sehr hohen Umweltrisiken und ohne städtebauliche Entlastungseffekte ein positives volkswirtschaftliches Nutzenergebnis (z.B. Grenzübergang B 166 bei Schwedt, vgl. S. 34). Dagegen spielen ökologische und städtebauliche Kriterien nur eine untergeordnete Rolle.

B 96 neu – neuer Rügendamm

Festhalten an naturzerstörenden Fehlplanungen

■ *Dass sich die Situation auf dem Rügendamm – außer einer Fährverbindung einziger Zugang nach Rügen – ändern muss, eint alle Politiker, Planer und Umweltverbände. Aber während die Landespolitiker frei nach dem Motto „nicht kleckern sondern klotzen“ eine komplett neue Brücke über den Strelasund bauen wollen, schlägt ein Zusammenschluss der Umweltverbände den moderaten Ausbau des bestehenden Rügendamms und der B96 auf Rügen vor.*

Grund für den Alternativvorschlag ist nicht nur die erhebliche Beeinträchtigung des Landschaftsbildes durch 128 m hohe Brückenpfeiler. Brückenpfeiler und Seilkonstruktion liegen zudem direkt in der Flugschneise von Millionen Zugvögeln – zwischen zwei EU-Vogelschutzgebieten.

Außerdem würde die neue Brücke zusätzlichen Autoverkehr anziehen, statt die Menschen durch eine Verbesserung der Bahn-Anbindung und des öffentlichen Verkehrs auf der Insel umweltverträglich zu befördern. Da die neue Straße außerdem in Bergen enden soll, würde der Stau nur ins Innere der Insel verschoben werden.

Während die neue Brücke mindestens 200 Mio. Euro kosten würde, liegt der Finanzbedarf für die Alternativlösung der Umweltverbände bei lediglich 66 Mio. Euro.

Wegen der hohen Kosten hatte man lange Zeit auf private Investoren gesetzt. Die Ausschreibung scheiterte jedoch daran, dass die Anbieter feststellten, dass die Verkehrsprognosen überhöht, die Baukosten dagegen unterschätzt wurden. Dennoch wird immer noch an der bisherigen Planung festgehalten – auch wenn der Alternativvorschlag eine wesentlich schnellere Linderung der Verkehrsprobleme bewirken würde. Statt dessen hoffen Land und Bund nun auf die Bewilligung von EU-Geldern.

Die mit dem Straßenbau eng zusammenhängenden Problemfelder wie Stadt- und Siedlungsentwicklung (z.B. das Ausweichen von Handel, Gewerbe und Einwohnern in den suburbanen Raum) werden ebenso wenig erfasst wie das Zusammenspiel von Schiene, ÖPNV, Rad- und Fußverkehr mit dem Autoverkehr. Nicht berücksichtigt werden zudem parallele Planungen zur Stärkung umweltfreundlicher Verkehrsmittel.

Zurecht konstatiert die Begründung des Fernstraßenausbaugesetzes daher, dass „ausgewogene Lösungen“ erst in den nachfolgenden Planungsverfahren auf Basis einer umfassenden Interessenabwägung aller Belange zu finden sind.

Planungsrecht verhindert sinnvolle Alternativen

Aus dieser Feststellung werden jedoch keine Konsequenzen gezogen. Die Vorgaben des Bedarfsplans sind über den 1990 eingeführten § 1 Abs. 2 FStrAbG auch für die nachfolgenden Planungsstufen bindend. Diese Bindungswirkung umfasst auch Details wie vorgesehene Netzverknüpfungen, den Ausbautyp oder den Verlauf der Trassenführung um Orte.

Durch diese abschließende Bedarfsfeststellung kann in den nachfolgenden Planungsstufen faktisch nur noch zwischen verschiedenen Trassenvarianten und entgegenstehenden Einzelbelangen abgewogen werden. Die von Umweltverbänden, Bürgerinitiativen und Anwohnern in die Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren eingebrachten Alternativen, die mehr beinhalten als lediglich eine andere Trassenführung, müssen von den Straßenbauverwaltungen in der Planungspraxis faktisch nicht berücksichtigt werden.

Nur in Ausnahmefällen (wie bei der B 294 in Elzach, vgl. S. 40) kommt es zu einem offenen Dialog mit Betroffenen und Umweltverbänden und zu einer Verständigung über sinnvolle Lösungen. Die massiven Konflikte um Stra-

ßenbauprojekte zeichnen sich dadurch aus, dass die Straßenplaner stur an ihren Plänen festhalten (vgl. die A 44 bei Hessisch-Lichtenau, S. 22, oder die B 2 bei Michendorf, S. 39). Dadurch wird nicht nur das bürgerschaftliche Engagement ausgehebelt, sondern es werden auch nachhaltige und kostengünstige Lösungen blockiert.

Keine Finanzierungsanreize für integrierte Planungen

Ebenso reformbedürftig wie das Planungsrecht sind die derzeitigen Finanzierungsstrukturen im Verkehrssektor. Bau und Unterhalt der Bundesfernstraßen trägt der Bund als Baulastträger zu 100 Prozent. Kristallisieren sich im Planungsverfahren für ein Fernstraßenprojekt Alternativen heraus, können diese nach den heutigen Prinzipien nicht (mit-)finanziert werden – selbst wenn diese nicht nur ökologisch verträglicher, sondern auch kostengünstiger sind. Wird aufgrund starken Widerstandes vor Ort ein Projekt eingestellt oder verzögert, stehen die vorgesehenen Finanzmittel für den Straßenbau in einer anderen Region zur Verfügung, aber nicht für:

■ Die Verbesserung der Angebotsqualität von umweltfreundlichen Verkehrsmitteln, wie z.B. die Stärkung des ÖPNV und des Radverkehrs in Berlin als Alternative zum Bau der 600 Mio. Euro teuren langen Stadtautobahn A 100 (vgl. S. 26).

■ Die Optimierung oder der Ausbau des untergeordneten Straßennetzes, wie z.B. den Ausbau der vorhandenen kommunalen „Industriespange“ als Alternative zum Bau der 27,9 Mio. Euro teuren Ortsumfahrung der B 456 bei Usingen (vgl. S. 35).



Nachhaltiger Stadtverkehr:
Vorrang für Schiene, ÖPNV, Rad- und Fußgängerverkehr.

■ Kombinationslösungen aus einer angepassten Optimierung der Bundesfernstraße und der Verbesserung des Umweltverbundes, wie z.B. ein integriertes Verkehrskonzept für die verbesserte Anbindung der Insel Rügen mit Ausbau der bestehenden Straßen- und Schienenstrecken als Alternative zum Bau des 200 Mio. Euro teuren neuen Rügenhamms im Zuge der B 96n (vgl. S. 40).

Bedingt durch diese Anreizstrukturen verhalten sich regionale Akteure und Wahlkreisabgeordnete daher scheinbar rational, wenn sie Straßenprojekte forcieren. Denn die Straßenbauinvestitionen des Bundes schaffen zumindest Beschäftigung während der Bauzeit, befriedigen die Interessen der Straßenbaulobby, wälzen Folgekosten auf den Bundeshaushalt ab und bieten willkommene Anlässe für öffentliche Politikinszenierungen. Außerdem ist aus ihrer Sicht eine suboptimale Lösung der Verkehrsprobleme häufig immer noch besser als gar keine.

Die 2.000 angemeldeten Straßenprojekte für den BVWP 2003 machen deutlich, wie sehr diese Anreize zwangsläufig eine Übernachfrage

auslösen. Dies macht es der Bundesebene so schwer, eine Auswahl aus der Flut der Projektvorschläge zu treffen. Trotz eines aufwändigen, vermeintlich objektiven Projektbewertungsverfahrens des BVWP erfolgt faktisch die Verteilung der Mittel an die Bundesländer über festgelegte Länderquoten. Innerhalb der Länder wiederum werden die einzelnen Regionen (und Wahlkreise) gleichermaßen berücksichtigt. Das Bewertungsverfahren dient damit vor allem der Legitimation für die Aufstufung oder Abstufung eines Straßenprojektes im harten Wettkampf um knappe Finanzmittel des Bundes.

Die Anreizwirkungen gelten analog für die anderen Fördertöpfe für Verkehrsprojekte auf Bundes- und Landesebene wie das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Auch aus diesen werden vorwiegend Neu- und Ausbauinvestitionen finanziert, nicht aber die Optimierung von bestehenden Verkehrsangeboten (z.B. Finanzierung des U-Bahn-Baus statt Beschleunigung einer Straßenbahnlinie). Damit ist das gesamte Planungs- und Finanzierungssystem nicht geeignet, wirksame ökologische oder kostengünstige Problemlösungen herbei-

zuführen und klare Prioritäten zu setzen. Im Gegenteil: die Probleme werden aufgrund einer systematischen Fehlallokation staatlicher Ressourcen eher verschärft als gelöst. Steuergelder in Milliardenhöhe werden vergeudet und in überdimensionierte Projekte investiert. Diese fehlen zur Realisierung anderer Maßnahmen (einschließlich einer effektiven Lärmsanierungsstrategie oder der Förderung innovativer Mobilitätsangebote) – die Entwicklung eines zukunftsfähigen Mobilitätssystems wird so verhindert.

Integrierte Verkehrskonzepte statt isolierter Straßenbauprojekte

Für die Gestaltung eines nachhaltigen Mobilitätssystems ist eine grundlegende Neuorientierung der Verkehrsinvestitionspolitik notwendig. Dafür sprechen nicht nur ökologische und verkehrliche Gründe, sondern auch die knappen staatlichen Finanzen

Die Diskussion des Fernstraßenbaugesetzes darf sich daher nicht nur auf die Streichung offensichtlich sinnloser Straßenbauprojekte bzw. die Auf- und Abstufung von Einzelprojekten konzentrieren. Damit eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Verkehrspolitik auf Basis des BVWP 2003 nicht nur leere Worthülse bleibt, fordert der BUND, endlich die überfällige Reform des Planungsrechts und der Finanzierungsstrukturen einzuleiten.

Planungsrecht:

Pläne entwickeln statt feststellen

Mit einer Reform des Planungsrechts für Fernstraßen muss sichergestellt werden, dass

- in den weiteren Planungsstufen eine umfassende Alternativenprüfung im Bereich Straße (intramodal, einschl. Optimierung des vorhandenen Straßennetzes und Maßnahmen zur Verkehrsberuhigung) und verkehrsträgerübergreifend (intermodal) durchgeführt wird. Dabei sind neben den unmittelbaren Folgen für Mensch, Natur,

Umwelt und Städtebau auch die zukünftigen Konsequenzen für die Siedlungs-, Verkehrs- und Raumentwicklung zu berücksichtigen („sekundärer induzierter Verkehr“):

- die Straßenverwaltungen einen Projektvorschlag zur Disposition stellen, wenn Alternativen die Kriterien einer nachhaltigen Mobilität besser erfüllen. Dies gilt auch, wenn Eingriffe in naturschutzfachliche Belange unvermeidbar sind oder wenn die ursprünglichen Planungsziele (z.B. eine effektive Entlastung der Ortsdurchfahrt) nicht erreicht werden. Für die gleichwertige Berücksichtigung der ökologischen und städtebaulichen Belange ist es daher zwingend notwendig, dass die mit der Aufnahme eines Straßenprojektes in den Bedarfsplan verbundene Verbindlichkeit nach § 1 Abs. 2 FStrAbG entfällt.
- die Öffentlichkeit und Verbände sollen frühzeitig an der Planung beteiligt werden. Ein ergebnisoffener Dialog und eine sachgerechte Abwägungsentscheidung ist die beste Methode zur Verkürzung der Planungszeiten. Die Offenheit des Planungsprozesses muss durch ein umfassendes Klage- und Beschwerderecht für Betroffene und Verbände gewährleistet werden.

Eine Chance für die Reform des Planungsrechts bietet eine zielorientierte Umsetzung der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (SUP-Richtlinie) in das deutsche Recht. Danach sollen Planungsverfahren dahingehend verbessert werden, dass Alternativenprüfungen nicht erst zu einem Zeitpunkt erfolgen, wenn wichtige planerische Vorentscheidungen zur Projektverwirklichung, insbesondere hinsicht-

lich des Standortes oder Trassenverlaufs, bereits gefallen sind. Es müssen alle in Frage kommenden Planalternativen dargestellt und bewertet werden, Verwaltung und Politik dürfen sich nicht mehr vorab auf eine einzige Alternative festlegen.

Nachhaltige Mobilitätskonzepte finanzieren

Damit bei der weiteren Planung von Straßenprojekten ökologisch verträgliche und ökonomisch effiziente Alternativvorschläge tatsächlich eine Chance haben, muss die bisherige sektorale und auf Neubau fixierte Förderstruktur grundlegend reformiert werden.

Kurzfristig sind die im Bedarfsplan für Fernstraßen für ein konkretes Projekt reservierten Mittel auch für intramodale und intermodale Planalternativen freizugeben. Erst dadurch werden für alle Beteiligten die Anreize für einen offenen Planungs- und Diskussionsprozess über die jeweils beste Handlungsalternative geschaffen.

Mittelfristig muss die gesamte Anreizstruktur der Verkehrsfinanzierung auf die Gestaltung eines nachhaltigen Mobilitätssystems in ausgerichtet werden. Dies erzwingt bereits die offensichtliche Unfinanzierbarkeit des BVWP 2003 aufgrund des Desasters bei der Maut und der engen Spielräume der öffentlichen Haushalte. Statt die Finanzierungslücken zu Lasten öffentlicher und privater Budgets zu schließen, bedeutet dies:

- Klare Investitionsprioritäten für die Optimierung und Sanierung der heutigen Verkehrsnetze sowie gezielte Förderung umweltgerechter Mobilitätsangebote.
- Die Entwicklung gezielter verkehrsträgerübergreifender Investitionsstrategien bezogen auf spezifische verkehrspolitische Handlungsschwerpunkte (Ballungsräume, ländlicher Raum, Ostdeutschland, grenzüberschreitender Güterverkehr, Kombierter Verkehr etc.)

Umgesetzt werden kann dies nur durch eine komplette Neugestaltung der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung und ihre Weiterentwicklung zu einer nachhaltigen Mobilitätsplanung. Ambitionierte Vorschläge, die unterschiedliche Ansätze verfolgen (so z.B. der Vorschlag des Umweltbundesamtes für die Entwicklung von umweltorientierten Fernverkehrskonzepten oder die Sachpläne Strasse und Bahn/ÖPNV der Schweiz) liegen vor. Sie müssen nur von einer reformbereiten Politik und Verwaltung aufgegriffen und umgesetzt werden (vgl. dazu die BUND-Informationen zum Bundesverkehrswegeplan 2003 unter www.bvwp.de).