

Kritik am Bundesverkehrswegeplanes 1992

Stand 17. Mai 2002, von Gerrit Schrammen

Vorbemerkung

Der vorliegende Text versucht einen Überblick über das Thema Bundesverkehrswegeplanung und die verschiedenen Kritikpunkte zu geben. Dabei werden einige Punkte naturgemäß ausführlicher als andere behandelt. Konkrete Verkehrsprojekte sind nicht Gegenstand der folgenden Auseinandersetzung. Die Kritik richtet sich gegen das Instrument des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) insgesamt und die ihm zugrunde liegenden politischen Entscheidungen und wissenschaftlichen Untersuchungen. Die Kritik wird dabei anhand des noch immer gültigen Bundesverkehrswegeplanes 1992 verdeutlicht. Aktuelle Entwicklungen sind nur teilweise berücksichtigt und im Text dann kursiv hervorgehoben. Mehr zu den einzelnen Aspekten des neuen Bundesverkehrswegeplan 2003 (BVWP'03) findet sich in gesonderten Artikeln, die diesen ausführlich beleuchten – und kritisieren. Diese können beim BUND bestellt oder ebenfalls aus dem Internet (www.bund.net?Verkehr.html) heruntergeladen werden. An der grundlegenden Kritik des Bundesverkehrswegeplanes ändert sich aber wenig.

1 Der Bundesverkehrswegeplan 1992

1.1 Was ist ein Bundesverkehrswegeplan?

Innerhalb der Verkehrspolitik des Bundes nimmt der jeweils aktuelle BVWP eine zentrale Stellung ein. Er regelt die Investitionen des Bundes in seine Verkehrswege für einen Zeitraum von 10 bis 20 Jahren. Verkehrswege des Bundes sind Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen), die Schienenwege des Bundes (mehr als 90 % des gesamten Schienennetzes) sowie die Bundeswasserstraßen. Darüber hinaus enthält der aktuelle BVWP'92 auch Aussagen zum Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz, zum Luftverkehr und zur "Verknüpfung der Verkehrssysteme".

Ein BVWP besteht im Wesentlichen aus Listen von Verkehrsprojekten, die bis zum Ende seiner Laufzeit verwirklicht werden sollen bzw. *können*. Neben den Projekten enthält der BVWP auch Aussagen zum Finanzrahmen, der mit diesen Projektlisten voraussichtlich verbunden ist. Der BVWP ist somit ein Investitionsrahmenplan. Er enthält aber keine konkreten Vorgaben, wann in welches Projekt investiert werden soll. Er besagt lediglich, dass die enthaltenen Projekte überhaupt gebaut werden können. Da in den 1990er Jahren aber weniger investiert wurde als vorgesehen und zudem viele Projekte teurer wurde als angenommen, fehlen mittlerweile über 100 Mrd. DM für den BVWP'92, der noch bis zum Jahr 2012 gilt. *Allerdings wird er jetzt - auch wegen seiner Unterfinanzierung - überarbeitet, so dass 2003 voraussichtlich ein neuer Bundesverkehrswegeplan verabschiedet werden wird, der den BVWP'92 dann ablöst.*

In welche Projekte wann innerhalb des Gültigkeitszeitraumes eines BVWP tatsächlich investiert wird, legen für Schienenwege und Fernstraßen in einem Zwischenschritt jeweils Fünfjahrespläne fest, in denen ähnlich dem BVWP feste Summen für den Zeitraum genannt werden, die aber nicht auf einzelne Jahre aufgeteilt sind. Die Realisierung einer Maßnahme erfolgt nur bei Vorhandensein der Baureife (durch Planfeststellungsbeschluss oder Bebauungsplan) nach Maßgabe der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel. Alle Maßnahmen stehen somit unter einem Haushaltsvorbehalt - die endgültige Mittelfreigabe erfolgt auf der Grundlage des jährlichen Bundeshaushaltsplanes.

Ein BVWP wird lediglich vom Kabinett beschlossen, deshalb ist er nur für die Regierung und die nachfolgenden Verwaltungen bindend; ihm kommt aber keinerlei rechtlicher Status zu. Rechtlich verbindlich dagegen sind die Bedarfspläne für Bundesfernstraßen und Schienenwege, die (für Bundesfernstraßen als Karte) den jeweiligen Ausbaugesetzen beigelegt sind. Diese werden aus dem BVWP abgeleitet und von Bundestag und Bundesrat beschlossen. Die Bedarfspläne enthalten alle geplanten Neu- und Ausbaumaßnahmen, wobei ausdrücklich nur der Bedarf für eine Verbindung von A nach B, aber nicht die konkrete Trasse festgelegt wird. Aus den Bedarfsplänen heraus ergibt sich der Auftrag an die Verwaltungen zu Planung und Bau der geplanten Maßnahmen.

Indirekt erlangt somit der BVWP in wesentlichen Teilen doch eine rechtliche Verbindlichkeit. Diese gesetzliche Feststellung des Bedarfs einzelner Maßnahmen ist aus demokratischer Sicht allerdings höchst bedenklich. Klagen gegen Verkehrsprojekte können den Bedarf selber nicht mehr in Frage stellen, wodurch die Erfolgsaussichten von Klagen gering sind. Auch wenn der Bedarf bei der Verwaltungsabwägung der Belange theoretisch nur ein Belang unter anderen ist und deshalb theoretisch Naturschutzbelangen untergeordnet werden kann – was allerdings nie passiert. *Statt von der Praxis der Bedarfsfestlegung in Bedarfsgesetzen endlich abzuweichen, will die Bundesregierung diese sogar noch ausbauen, in dem beim neuen Bundesverkehrswegeplan erstmalig auch ein Bedarfsgesetz für die Bundeswasserstraßen verabschiedet werden soll!*

1.2 Finanzvolumen des BVWP'92

| | Gesamtinvestitionen 1991 - 2012 | | davon Investitionen für Neu- und Ausbau | | |
|---------------------|---------------------------------|-------------|-----------------------------------------|--------------|-----------------------|
| | Mrd. DM | % | Mrd. DM | % von Gesamt | % von Neu- und Ausbau |
| Schiennetz | 213,6 | 39,7 | 118,3 | 22,0 | 48,8 |
| Bundesfernstraßen | 209,6 | 38,9 | 108,6 | 20,2 | 44,7 |
| Bundeswasserstraßen | 30,3 | 5,6 | 15,7 | 2,9 | 6,5 |
| Summe | 453,5 | 84,2 | 242,6 | 45,1 | 100 |

Geld, das nicht in den Neu- und Ausbau fließt, wird für die Erhaltung der bestehenden Verkehrswege benötigt. Da der Erhaltungsbedarf immer größere Summen verschlingt, nimmt der jährliche Spielraum für Neu- und Ausbau beständig ab. Bei

den Fernstraßen werden für den Erhalt nur etwa 50% der eigentlich notwendigen Investitionen dafür zur Verfügung gestellt, während bei der DB nach bereits der Großteil Investitionen in das Bestandsnetz fließt.

Bei den Gesamtinvestitionen wurden die Finanzhilfen nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) nicht dargestellt, da diese nicht direkt Gegenstand des BVWP sind. Diese Gelder in Höhe von 82,6 Mrd. DM für denselben Zeitraum (der Gültigkeit des BVWP'92) dienen, wie der Name andeutet, der Verbesserung der Verkehrsverhältnisse in den Gemeinden. Seit 1997 stehen konstant 3,28 Mrd. DM pro Jahr für Investitionen in den ÖPNV und in das Straßennetz zur Verfügung. Bis auf einen 20%-Anteil für Investitionen in Schienenprojekte „mit zuwendungsfähigen Kosten über 100 Mio. DM“ (sog. Bundesprogramm) steht den Ländern die Verwendung auf Straße oder Schiene frei, weshalb es bei der Verwendung der Mittel große Unterschiede zwischen den Ländern gibt. So stellt z.B. Sachsen nur 10% der Mittel für den ÖPNV bereit, während es in Berlin 75% sind.

Aufgrund dieser Tabelle könnte man den Eindruck haben, das mehr Geld für Schienenwege als für Straßen ausgegeben wird. Dem ist leider nicht so:

1. Seit 1996 übersteigen die Investitionen des Bundes für Bundesfernstraßen die in seine Schienenwege: Seit 1997 liegt die Differenz annähernd konstant bei 1,5 Mrd. DM. Laut mittelfristiger Finanzplanung hat sich diese Differenz im Jahr 2000 auf 8.262 zu 6.797 Mio. DM verringert, das sind 1.466 Mio. DM mehr für Straßenbau als für die Schiene. *Seit 2001 sind die Investitionen in Schienenwege und Straße praktisch gleich – allerdings auf hohem Niveau, so dass auch der Straßenbauetat auf Rekordhöhe gestiegen ist.*
2. Das Gegenargument des alten Bundesverkehrsministeriums unter der Regierung Kohl war, dass diese Differenz durch den Eigenanteil der DB AG mehr als ausgeglichen wird. Doch dies sind keine Investitionen des Bundes im eigentlichen Sinn (auch wenn die DB AG im Besitz des Bundes ist), da die DB AG sich dieses Geld über die Fahrgeldeinnahmen selber beschaffen muss. Nur durch diesen Trick konnte der Ex-Verkehrsminister noch vor seiner Abwahl verkünden, dass seit der Wiedervereinigung bis Ende 1998 mit 74 Mrd. DM mehr in den Schienenbereich als in die Bundesfernstraßen mit 71 Mrd. DM investiert wurden (bei 9 Mrd. DM für die Bundeswasserstraßen).
3. Diese Aussagen zu Investitionen gelten nur für den Bund. Schienenwege werden aber - anders als Straßen - fast ausschließlich von der DB AG und damit indirekt vom Bund gebaut. Insgesamt betreibt der Bund mit über 90 % der für den öffentlichen Verkehr genutzten Schienenwege praktisch das gesamte deutsche Schienennetz. Bei den Straßen ist das anders: Die Bundesfernstraßen insgesamt (also Autobahnen und Bundesstraßen) umfassen von der Länge aller Straßen her weniger als ein Viertel allein der Straßen des überörtlichen Verkehrs (das sind Bundesfernstraßen, Landes- und Kreisstraßen). Nicht eingerechnet sind dabei die Gemeindestraßen, die insgesamt noch einmal fast doppelt so lang sind wie alle Straßen des überörtlichen Verkehrs zusammen. Insgesamt beträgt der Anteil des Bundes an den 'Nettoausgaben für das Straßenwesen' in Deutschland nur 1/3 bis 1/2 der Gesamtausgaben von 31,7 Mrd. DM (Stand 1996). Selbst wenn der Bund also gleichviel Geld in den Bau von Schie-

nen und Straßen stecken würde, wird insgesamt in Deutschland weit mehr Geld für Straßenbau als für Investitionen in das Schienennetz ausgegeben!

4. Selbst bei einer Gleichheit der Ausgaben für beide Verkehrswege wäre das Resultat jedoch weiterhin ungleich, da ein Kilometer Schienenstrecke teurer ist als ein Kilometer Bundesfernstraße. So sollten selbst mit der höheren Summe für die Schienenwege 2.200 km für Geschwindigkeiten über 200 km/h und insgesamt nur 4.300 km neu- und ausgebaut werden, während es bei den Bundesfernstraßen für weniger Geld zu 2.200 km neuen Autobahnkilometern, 2.600 ausgebauten Autobahnkilometern und 7.100 km neu- und ausgebauten Bundesstraßen reicht! Ursache dieses Missverhältnisses ist die Konzentration von Bahn und Politik auf überproportional teure Hochgeschwindigkeits-Neubaustrecken, während Investitionen in regionale Nahverkehrsstrecken nach wie vor zu kurz kommen¹.

1.3 Aktueller Zwischenstand

Da ein BVWP weder einen rechtlichen Status noch eine rechtliche Grundlage hat sondern lediglich ein Planungsinstrument der Bundesregierung ist, gibt es auch keine verbindlichen Verfahrensregeln. Sowohl der Gültigkeitszeitraum eines BVWP als auch Fortschreibungen oder eine mögliche frühzeitige Überarbeitung unterliegen allein politischen Entscheidungen. So ist der aktuelle BVWP'92 bis zum Jahr 2012 gültig, obwohl diese bis dahin "jeweils für einen überschaubaren Zeitraum (i.d.R. von ca. 10 Jahren)" aufgestellt wurden. Verbindlich ist aber eine alle fünf Jahre stattfindende Überprüfung der aus dem BVWP entwickelten Bedarfspläne. Damit sollten die rechtlichen Bedenken gegen die gesetzliche Festlegung des Bedarfs ausgeräumt werden.

Vom Ergebnis dieser Überprüfungen wird eine Fortschreibung des BVWP abhängig gemacht. Die Überprüfung des Bedarfsplanes Schiene wurde im Jahr 2000 angeschlossen, die Überprüfung des Bedarfsplanes Straße ist seit 1998 überfällig und soll jetzt bei der Überarbeitung des BVWP'92 mit durchgeführt werden. Festzuhalten bleibt, dass die Regierung Kohl dies der neuen Regierung überlassen hat. Das Bundesverkehrsministerium hatte allerdings bereits umfangreiche Vorarbeiten vorgenommen, u.a. Aufträge für neue Gutachten vergeben und sich auch umfassend über (unten diskutierte) neue Ansätze zur 'Verbesserung' der Bundesverkehrswegeplanung informiert.

Im Koalitionsvertrag der rot-grünen Regierung² wurde dann festgelegt, dass der Bundesverkehrswegeplan "zügig zu überarbeiten" ist. Ziel war bzw. ist "die Verlage-

¹ Durch die langsam steigende Zahl der Streckenausschreibungen im Nahverkehr und einige erfolgreiche Streckensanierungen und Betrieb dieser durch nicht-DB-Bahnunternehmen, ist in diesen Bereich in der letzten Zeit etwas Bewegung gekommen. Unter anderem verfolgt die DB mittlerweile Strategien zur Verlagerung der Verantwortung für Nahverkehrsstrecken in die Regionen (REGENT bzw. RegioNet), wovon zwischen _ und der Hälfte des Streckennetzes der DB betroffen sind.

² Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist für die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands von zentraler Bedeutung. Die Investitionen in Verkehrswege und Umschlagplätze sind deshalb zur Umsetzung der ökonomischen und ökologischen Ziele in ein umfassendes Verkehrskonzept zu integrieren, das die Voraussetzungen für die Verlagerung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen schafft.

rung möglichst hoher Anteile des Straßen- und Luftverkehrs auf Schiene und Wasserstraßen". Um die dazu notwendige "Modernisierung des Schienennetzes voranzutreiben, streben [sie] an, die Investitionsmittel für Straße und Schiene schrittweise anzugleichen". Das hört sich zwar ganz gut an, aber letztlich war die Verlagerung von Verkehr auf Schiene und Wasserstraßen auch das Ziel des BVWP'92, das dieser aber völlig verfehlt hat.

Darüber hinaus wird eine Überarbeitung im Gegensatz zu einer einfachen Fortschreibung des BVWP gefordert, allerdings bleiben die Aussagen sehr allgemein: "Dies gilt für die zu aktualisierenden Verkehrs- und Preisprognosen, die Bewertungsmaßstäbe, die verkehrsträgerübergreifenden Integrationseffekte und für die Sicherstellung der Finanzierbarkeit einschließlich der Folgekosten."

Daran anschließend heißt es: "Bis zum Abschluss der Überprüfung des Bundesverkehrswegeplanes wird es bei im Bau befindlichen Maßnahmen keine Bauunterbrechung geben. Bereits vergebene Aufträge werden ausgeführt." Dies wird von den Umweltverbänden und dem grünen Koalitionspartner gerne so interpretiert, dass alle (bis zu 30 Jahre alte) Planungen nochmals überprüft werden sollen. Diese Ansicht wird allerdings nicht von allen geteilt: Eine Umfrage des BUND bei den Landesverkehrsministern Ende 1998 ergab jedenfalls, dass diese keinen Grund sahen, die bisherige Praxis zu ändern. Einige Länder bemühten sich sogar schnell um eine Reihe von Spatenstichen, um bei möglichst vielen Maßnahmen den offiziellen Baubeginn herzustellen und dadurch eine neue Überprüfung zu vermeiden. *Das BMVBW aber überprüft alle Maßnahmen, die entweder in einem der vielfältigen Investitionsprogramme dieser Legislaturperiode enthalten sind oder bei denen am 1.1.2000 ein Planfeststellungsbeschluss vorlag, nicht erneut. Ausnahmen bei letzterem sind zulässig, „wenn sich aus wichtigen Gründen eine neuerliche Bewertung geradezu aufdrängt“ - was immer das heißen soll. Die vollständige Liste aller Projekte, die angemeldet und überprüft wurden, liegt noch nicht vor.*

2 Kritik der Bundesverkehrswegeplanung

Kritisiert werden am BVWP meistens die darin aufgeführten, geplanten Maßnahmen, die in der Tat in ihrer Gesamtheit aus umweltpolitischer Sicht einem Horrorkatalog gleichen. Da es ein Finanzierungsdefizit von über 100 Mrd. DM gibt, ist selbst der Regierung Kohl klar gewesen, dass bei weitem nicht alle Planungen realisiert werden können - zumindest nicht in einem überschaubaren Zeitraum.

Die völlige Überfrachtung des BVWP'92 ist ein wesentlicher Kritikpunkt. Dies hat seinen Ursprung auch in dem politischen Verfahren bei der Aufstellung eines BVWP. Denn de facto geht es dabei um ein Aushandeln der zu bauenden Projekte zwischen BMVBW und den Bundesländern bzw. den Landesverkehrsministern. Um

Der Bundesverkehrswegeplan ist in diesem Sinne zügig zu überarbeiten. Dies gilt für die zu aktualisierenden Verkehrs- und Preisprognosen, die Bewertungsmaßstäbe, die verkehrsträgerübergreifenden Integrationseffekte und für die Sicherstellung der Finanzierbarkeit einschließlich der Folgekosten.

Bis zum Abschluß der Überprüfung des Bundesverkehrswegeplanes wird es bei im Bau befindlichen Maßnahmen keine Bauunterbrechung geben. Bereits vergebene Aufträge werden ausgeführt.

keinem Land „weh zu tun“, nimmt man mehr Projekte in den BVWP auf, als man finanzieren kann, um allen Bürgermeister und Verkehrsministern die 'Hoffnung' auf ihre Projekte zu lassen. *Sehr aufschlussreich sind in diesem Zusammenhang die Anmeldungen für Straßenbauprojekte der Länder für den neuen BVWP. Deren Realisierung würde bei derzeitigen Finanzierungsraten insgesamt bis zum Jahr 2040, in einigen Bundesländern locker bis in die zweite Hälfte dieses Jahrhunderts reichen.*

Der zweite wesentliche Kritikpunkt ist das Verfahren, dass mit der Prüfung der Bauwürdigkeit Grundlage für die Auswahl der Projekte ist. Die tatsächliche Bedeutung des Verfahrens ist aber zumindest fraglich, da die Ergebnisse dieser Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) im politischen Entscheidungsprozess in einigen Fällen völlig über den Haufen geworfen wurden. Das heißt aber nicht, dass das Verfahren nicht relevant ist, weswegen es im folgenden vorgestellt wird. *Die Kritik wird dabei anhand des Verfahrens des BVWP'92 erläutert, da die Bewertungsmethodik der aktuellen Überarbeitung des BVWP noch nicht vollständig bekannt ist – wichtige Verbesserungen werden aber dargestellt.*

2.1 Ziele der Bundesverkehrswegeplanung

Zu den offiziellen Zielen der Bundesverkehrswegeplanung gehört auch die "Schonung von Natur und Landschaft", doch im Mittelpunkt stehen eindeutig die "Verbilligung der Beförderungsprozesse" und die "Verkürzung von Fahrtauern", deren 'Nutzen' im Rahmen der NKA den überwiegenden Anteil zur "Bauwürdigkeit" der Projekte beiträgt.

Dahinter steht eine einseitige Orientierung an dem Ziel des Wirtschaftswachstums, das sogar noch vor dem Ziel des Wohlstands genannt wird. Dabei wird weitestgehend außer acht gelassen, dass gesellschaftlicher Wohlstand auch etwas mit intakter Natur zu tun hat, das unberührte, nicht von Verkehrswegen durchschnittene Naturräume auch zum gesellschaftlichen Wohlstand beitragen. Das Bundesverkehrsministerium sieht dies natürlich anders, es ist wie einst unter Wissmann auch unter Müntefering, Klimmt und Bodewig der Auffassung, dass seine Investitionspolitik praktizierter Umweltschutz ist.

Die von der Bundesregierung beschlossenen CO₂-Reduktionsziele wurden im BVWP'92 nicht berücksichtigt. Vielmehr ging man von weiter steigenden Verkehrszahlen auf der Straße und damit stillschweigend auch von steigenden CO₂-Emissionen aus – allen Lippenbekenntnissen über CO₂-Reduktionen zum Trotz. *Steigende Verkehrszahlen werden auch im neuen Bundesverkehrswegeplan 2003 unterstellt, die CO₂-Emissionen sollen aber (außer im Flugverkehr) aufgrund technischer Verbesserungen sinken. Bei der Bewertung der Projekte fließen zusätzliche Emissionen auf der nachgeordneten Ebene negativ in die NKA ein!*

Sowohl der BVWP'92 als auch der BVWP'03 sehen die steigenden Verkehrszahlen nicht als einen Anlass zum Nachdenken über mögliche Verkehrsreduktionen an. Vielmehr geht das BMVBW weiter fast unbeirrt davon aus, dass Bundesverkehrswegepläne eine quasi gottgegebene Verkehrsnachfrage mit entsprechenden Ver-

kehrswegen zu befriedigen haben. Dahinter steht die simple - aber leider falsche - Logik des 'mehr Straßen (bzw. ICE-Strecken) bedeuten mehr Verkehr bedeutet mehr Wirtschaftswachstum bedeutet mehr Wohlstand' - Verkehr ist positiv und sinnvoll!

2.2 Kritik der Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)

Ziel der NKA ist, die geschätzten Kosten einer Maßnahme deren voraussichtlichen volkswirtschaftlichen Nutzen gegenüberzustellen - Nutzen und Kosten werden also monetär bewertet. Höchst problematisch ist die Tatsache, dass dabei einzelne betriebswirtschaftliche Kosteneinsparungen (z.B. durch Fahrzeitverkürzungen) umstandslos zu einem volkswirtschaftlichen Nutzen aufaddiert werden. Selbst die Verkürzung privater Fahrten wird in Einsparungen in DM umgerechnet.

Die sog. Bauwürdigkeit einer Maßnahme ergibt sich, wenn das Nutzen-Kosten-Verhältnis größer als eins ist, also der Nutzen die Kosten übersteigt. Aber nur wenn das Verhältnis größer drei ist, wird eine Maßnahme in den "vordringlichen Bedarf" aufgenommen. Aufgrund der Überfrachtung des BVWP'92 haben praktisch nur solche Projekte Aussicht auf Realisierung innerhalb des Gültigkeitszeitraumes, die in den "vordringlichen Bedarf" eingestuft wurden. *Dies wird sich voraussichtlich auch nicht im BVWP'03 ändern.*

Ein Kritikpunkt ist, dass das Verfahren vom BMVBW (unter Zuhilfenahme von Gutachtern) durchgeführt wird und die Untersuchungen in wesentlichen Teilen nicht öffentlich gemacht werden ("verwaltungsinterne Unterlagen") - das Prozedere also demokratisch praktisch unkontrolliert abläuft. Ein zweiter Kritikpunkt ist die Schätzung der Kosten für den Bau der Verkehrswege, da hierbei oft veraltete Durchschnittskosten verwendet werden, die zudem von den Ländern angegeben werden. Da diese aber ein Interesse an positiven Nutzen-Kosten-Verhältnissen haben, neigen sie dazu, die Kosten zu niedrig anzusetzen. Alle weiteren wesentlichen Kritikpunkte beziehen sich auf die 'Berechnung' der Nutzen und die fehlende Einbeziehung der externen Kosten.

Bevor jedoch die einzelnen Punkte kritisiert werden, verdient schon das Verfahren an sich eine kritische Würdigung, da dabei z. T. schwerwiegende methodische Fehler auftraten:

1. In einem ersten Schritt werden im Modell die geplanten Verkehrswege dem bestehenden Verkehrsnetz hinzugefügt.
2. Unter der Annahme der Realisierung dieser Maßnahmen werden in Abhängigkeit von gesellschaftlichen Entwicklungen und politischen Maßnahmen verschiedene Verkehrsprognosen erstellt.
3. Die 'wahrscheinlichste' Prognose wird als Berechnungsgrundlage festgelegt.
4. Auf Grundlage dieser Prognose wird dann die NKA durchgeführt, wobei eine wesentliche Annahme ist, dass sich Verkehrsströme durch neue Verbindungen nur verlagern und keine zusätzlichen Verkehre entstehen
5. Die Entlastung der zuvor genutzten Verbindung geht - neben der Verbilligung und Beschleunigung der Verkehre - als Nutzen in die NKA ein.

6. Belastungen durch den Bau neuer Maßnahmen gehen nicht in die NKA ein. Ökologische Probleme bzw. Risiken werden gesondert untersucht. Projekte können dann nach Abschluss der NKA bei "ökologischen Problemhäufungen" aber zurückgestuft werden – was allerdings nicht vorkam!

2.2.1 Zu Punkt 1

Die Maßnahmen werden nur zu einem kleinen Teil vom BMVBW vorgeschlagen, welches sich dann auch noch von den Bundesländern den Vorwurf einer zentralistischen Planung gefallen lassen muss. Denn das 'Vorschlagsrecht' sehen die Bundesländer allein auf ihrer Seite - zumindest für Bundesfernstraßen³. Dadurch fehlt für diese aber eine deutschlandweite Netzbetrachtung, von einer verkehrsträgerübergreifenden Betrachtung ganz zu schweigen. *Für das Schienennetz gibt es mittlerweile ein Netzmodell. Dieses wurde auch dazu genutzt, die insgesamt 216 angemeldeten Schienenprojekte in einer ersten Analyse zu bewerten und die für den Bund relevanten Projekte auszuwählen. Nur 65 Projekte werden jetzt detailliert überprüft. Für die Straße gibt es kein solches Verfahren, obwohl auch oder gerade hier viele Projekte keine bundesweite Bedeutung haben!*

2.2.2 Zu den Punkten 2 und 3

Die Verkehrsprognosen wurden in der Vergangenheit oft als überhöht kritisiert, wobei aktuelle Zahlen diesen Schluss leider nicht zulassen. Nicht nur die Bevölkerungszahlen sind heute weit höher als angenommen, vor allem die stark kritisierte 95ig-prozentige Steigerung des Straßengüterfernverkehrs von 1998 bis 2010 wurde bereits 1998 übertroffen! Auch die Zahlen für den motorisierten Individualverkehr (MIV) liegen gut im Trend des dem BVWP'92 zugrunde gelegten "moderaten Szenarios", das von leichten Eingriffen bzw. Beschränkungen für den Straßenverkehr bei gleichzeitiger Angebotsverbesserung im Schienenverkehr ausging. Festzuhalten bleibt, dass es keine Verlagerung auf Schiene und Wasser gegeben hat, im Gegenteil, Straßenverkehr und Luftfahrt steigen weiter kräftig und schneller an! *Auch die aktuellen Verkehrsprognosen für den BVWP'03 gehen bis zum Jahr 2015 von steigenden Straßenverkehrszahlen aus, allerdings soll sich auch der Schienengüterverkehr verdoppeln.*

In den folgenden Tabellen sind rechts die für den BVWP'92 gerechneten drei Szenarien (darunter das der Planung zugrundegelegte - fett gedruckte - "moderate" Szenario) und links die realen Daten von 1988 bis 1998 dargestellt. Die Zahlen von 1998 beruhen auf Schätzungen des ifo-Instituts für Wirtschaftsforschung in München Ende 1998. Kurz nach ihrer Veröffentlichung wurde die Statistik umgestellt, so dass nur noch der Straßengüterverkehr erfasst wird. Ob es einen Zusammenhang mit der Überschreitung der Prognose gibt, kann man nur vermuten. Interessant ist jedenfalls, dass diese Überschreitung bis heute vom Ministerium geleugnet wird.

Güterverkehr (in Mrd. Tonnenkilometer):

³ Für Bundesfernstraßen sind die Bundesländer in Form der Landesverkehrsministerien, bei Eisenbahn und Wasserwege jeweils Bundesbehörden für die Planungen inkl. der Planfeststellungsverfahren zuständig.

| Verkehrsmittel: | 1988 | 1996 | 1997 | 1998 | Trend | Prognosen 2010 | |
|-------------------------|------|------|-------|-------|-------|----------------|------------|
| | | | | | | Moderat | Restriktiv |
| Straßengüterfernverkehr | 122 | 214 | 237,2 | 251,5 | 257 | 238 | 161 |
| Eisenbahn | 125 | 67,7 | 72,9 | 75,5 | 177 | 194 | 265 |
| Binnenschifffahrt | 63 | 61,3 | 62,2 | 65,0 | 114 | 116 | 126 |

Personenverkehr (in Mrd. Personenkilometer):

| Verkehrsmittel: | 1988 | 1996 | 1997 | 1998 | Trend | Prognosen 2010 | |
|-------------------------------------|------|-------|-------|-------|-------|----------------|------------|
| | | | | | | Moderat | Restriktiv |
| Eisenbahn | 62 | 64,8 | 64 | 62,2 | 74 | 88 | 114 |
| Flugzeug | 14 | 26,2 | 28 | 29,2 | 33 | 34 | 28 |
| MIV | 647 | 748,5 | 757,5 | 766,4 | 885 | 838 | 765 |
| Öffentlicher Straßenpersonenverkehr | 87 | 76,6 | 76,2 | 76,1 | 96 | 110 | 138 |

Ist 1988 jeweils inklusive den Werten der ehemaligen DDR!

Quelle: Daten 1988 und Prognosen aus dem BVWP'92, ansonsten vom ifo-Institut, 1996 und 1997 Ist, 1998 Schätzung.

2.2.3 Zu den Punkten 4 und 5

Bei diesem Verfahren gibt es äußerst fragliche Berechnungen. Der "Planfall", also die prognostizierte Verkehrsmenge auf der neuen, geplanten Verkehrsstrecke, wird zur Berechnung immer mit einem "Vergleichsfall" ohne den Bau der geplanten Projektes verglichen. Dieser Vergleichsfall beinhaltet dabei aber z.T. absolut unrealistische Annahmen. Denn z.B. eine kleine Landstraße könnte unmöglich die prognostizierten Verkehrszahlen aufnehmen - aber unbeirrt davon wird deren Entlastung als volkswirtschaftlicher Nutzen berechnet.

Das heißt aber letztlich nichts anderes, als dass es sich bei diesen überhöhten Verkehrsmengen um induzierten - also durch den Bau eines Verkehrsweges neu entstehenden - Verkehr handelt⁴, dessen Vorkommen im BVWP'92 beharrlich geleugnet bzw. auf einen "zu vernachlässigenden Anteil von unter zehn Prozent" reduziert wurde. Im Juni 1999 haben allerdings die 'Haus-Gutachter' des BMVBW von PLANCO ihren Endbericht zur Überarbeitung der Methodik vorgelegt und darin auch den induzierten Verkehr berücksichtigt. Alle jedoch, die bisher gehofft hatten, dass durch die Einbeziehung des induzierten Verkehrs in die NKA die errechneten Nutzen erheblich sinken würden, haben die Perfidie der NKA noch nicht in Gänze erfasst: Statt geringerer Nutzen ergibt sich i.d.R. sogar ein höherer Nutzen! Ursache ist, dass induzierter Verkehr nicht mit sinnlosem Verkehr gleichgesetzt wird, sondern ebenso wie bei allen anderen Verkehren auch ein 'Nutzen' unterstellt wird.

⁴ Induzierter Verkehr bezeichnet solche Verkehre, die es ohne den neuen Verkehrsweg nicht gegeben hätte. Hintergrund ist die wissenschaftliche Erkenntnis, dass das Zeitbudget, das Menschen für ihre Fortbewegung aufwenden, sich in den letzten hundert Jahren kaum verändert hat. Eine neue, 'schnellere' Verkehrsverbindung führt somit nur in erster Linie dazu, dass die Menschen in deren Einzugsgebiet schneller zur Arbeit oder zum Einkaufen in der Innenstadt gelangen. In der Folgezeit werden aber viele weiter aus der Stadt heraus ziehen, damit das Umland weiter zersiedeln und letztlich ebenso lange zur Arbeit oder zum Einkaufen fahren wie vormals (sog. sekundärer induzierter Verkehr). Primärer induzierter Verkehre sind entweder schlicht zusätzliche Fahrten oder solche, die vorher zu Fuß oder per Rad unternommen wurden.

Dieser Nutzen übersteigt aber die 'berechneten' zusätzlichen Umweltbelastungen, da die einzelnen Faktoren sehr unterschiedlich gewichtet sind und der Schwerpunkt eindeutig auf der Reisezeitverkürzung und deren Folgen liegt. *Im BVWP'03 wird der induzierte Verkehr jetzt teilweise berücksichtigt und führt auch zu Nutzenminderungen bei den Projekten, insbesondere wegen der zusätzlichen CO2-Emissionen, die negative bewertet werden.*

Zu allererst ist die Gewichtung der Faktoren zu kritisieren, ebenso problematisch ist allerdings, dass die betrachteten Verkehre nicht absolut, sondern nur relativ betrachtet werden. Ausgangspunkt der Untersuchungen ist immer die prognostizierte Verkehrsmenge. Bei der NKA werden dann nur die relativen Veränderungen zwischen Planfall und Vergleichsfall betrachtet. Nur dadurch kann in der Praxis der NKA z.B. eine Umgehungsstraßen wegen der Verlagerung bestehender Verkehrsströme durch die Entlastung der Ortskerne von Lärm und Abgasen insgesamt zu einer Entlastung der Umwelt beitragen. Dabei 'zählen' Menschen aber nur als Bewohner ihrer Häuser - die Belastungen von Spaziergängern auf der einstmaligen Wiese oder gar Flora und Fauna selber bleiben außerhalb der Kostenanalyse. *Durch die Einbeziehung von Lärmbelastung außerorts ist auch hier eine Verbesserung erzielt worden. Die Neuverlärmung bislang ruhiger Gebiete wird – in geringem Maße – negativ bewertet.*

Es gibt keine Problematisierung der absoluten Verkehrszahlen - weder unter 'Nutzenaspekten' noch aus Umweltsicht. Gänzlich fehlen auch Parameter, die z.B. eine Bevorzugung der Schiene beinhalten, da es keine echte Verkehrsträgerübergreifende Betrachtung gibt. *Lediglich in „hochbelasteten Korridoren“ führen jetzt mögliche Verlagerungen von der Straße auf Schiene und Wasserstraße zu einem positiven Aufschlag der Bewertung von Schienen und Wasserstraßenprojekten.* Um beides zu integrieren, müsste das Verfahren gänzlich umgestellt werden, genau das aber haben Ex-Minister Klimmt und sein Nachfolger Bodewig abgelehnt.

Eine weitere interessante Aussage des oben erwähnten PLANCO-Gutachtens ist, dass der induzierte Verkehr „überwiegend im Nahverkehr entsteht“, obwohl die Aufgabe der Bundesverkehrswegeplanung die Regelung des übergeordneten Verkehrs ist. Die Aussage, dass Bundesfernstrassen zu einem großen Teil dem Nahverkehr dienen ist allerdings so neu nicht, nur wird das selten offiziell bestätigt - aus Sicht der Länder verständlich, denn schließlich könnte der Bund bei den Ländern einen Eigenanteil einfordern.

2.2.4 Zu Punkt 6

Ebenfalls außerhalb der NKA blieb im BVWP'92 die mit dem Bau eines Verkehrsweges verbundenen Folgen der direkten Naturzerstörung, angeblich weil "der noch große Maßstab der Bundesverkehrswegeplanung (...) ganz generell noch keine Aussagen (erlaubt), die ausreichend wären, um Art und Ausmaß von Eingriffen und die Wirksamkeit von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abschließend gegeneinander abzuwägen". Statt dessen wurde (*und wird auch im BVWP'03*) eine Umweltisikoeinschätzung durchgeführt, die nicht Teil der NKA ist, sondern als ergänzendes Kriterium berücksichtigt wird.

Begründet wird dies damit, dass die endgültige Beurteilung der Umwelteffekte erst bei weiterer Verfolgung des Planungsziels auf den nachgeordneten Ebenen der Linienbestimmung und Planfeststellung möglich sei. Das heißt, dass auf der Ebene des BVWP in der Regel weder eine Verträglichkeit noch eine Unverträglichkeit eines Projektes bezüglich der Umwelt ausgesprochen werden kann. Problematisch ist insbesondere die Frage der Verknüpfung der Bewertungsergebnisse des Umweltrisikos mit dem Nutzen-Kosten-Verhältnis. Beim BVWP'92 wurde dies völlig unbefriedigend gelöst, *wie dies beim BVWP'03 aussehen wird, ist noch offen. Abgestuft werden Projekte aber voraussichtlich nicht. Vielmehr sollen auf den nachfolgenden Planungsstufen die Eingriffe vermieden werden, durch andere Trassen oder Alternativen.*

Im bereits vorgestellten PLANCO-Gutachten wurde ein Vorschlag zur monetären Bewertung und Einbeziehung des Verbrauchs an Natur und Landschaft in die Nutzen-Kosten-Analyse gemacht. Bei dem durchgerechneten Demonstrationsbeispiel einer Straße verminderte dies den Gesamtnutzen um ganze 0,35%. Das Beispiel entlarvt zumindest alle Beteuerungen von der gleichberechtigten Berücksichtigung der Umweltbelange in der NKA!

Zu unterscheiden davon sind die tatsächlich anfallenden Kosten für die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen, die beim BVWP'92 pauschal den Baukosten mit drei Prozent der Bausumme aufgeschlagen wurden. *Beim BVWP'03 werden diese etwas realistischer anhand der betroffenen Gebietskategorien berechnet, d.h., je wertvoller ein zerstörtes Gebiet aus Naturschutzsicht, desto höher die angesetzten Kosten.*

2.2.5 Änderungsvorschläge zur NKA

Vor allem eine sehr umfassende Studie des Umweltbundesamtes (UBA) von 1998 zeigt Lösungsmöglichkeiten zu einer Vielzahl mit der BVWP verbundener Probleme auf, die wichtige Impulse für die Weiterentwicklung der BVWP gibt (Kurzfassung unter: www.bund.net?verkehr.html). Das erwähnte PLANCO-Gutachten ist in vielen Bereichen eine Auseinandersetzung mit den Vorschlägen, die in der UBA-Studie gemacht wurden. In der UBA-Studie finden sich auf der einen Seite sehr detaillierte Ausführungen zur differenzierten Einbeziehung von Schadstoffemissionen - vor allem zur Einbeziehung der Risiken Sommersmog, Krebs und Treibhauseffekt in die NKA- *die z.T. auch in der Bewertungsmethodik des BVWP'03 berücksichtigt wurden.* Darüber hinaus wird eine flächenhafte Definition von Lärm-Raumtypen zur umfassenden Bewertung von Verkehrslärm und die Festlegung von Ausschlussräumen zum Schutz ökologisch besonders wertvoller Bereiche vorgeschlagen. Auf der anderen Seite aber enthält das UBA-Gutachten auch einen Vorschlag für eine grundlegende Neugestaltung des Verfahrens der Bundesverkehrswegeplanung, bei dem das Verfahren vom Kopf auf die Füße gestellt werden soll. Statt wie bisher zunächst einzelne Projekte anzumelden und diese dann auf ihre Wirkungen hin zu untersuchen, wird vorgeschlagen, zuerst Ziele zu definieren, dann die Maßnahmen zu untersuchen, mit denen diese Ziele erreicht werden können. Dabei sind neue

Verkehrsprojekte nur ein Teil möglicher Lösungen, andere könnten auch Tempolimits, Steuererhöhungen etc. sein.

2.3 Politischer Entscheidungsprozeß

Während die NKA weitgehend nachvollziehbaren Regeln folgt, bleiben die politischen Verhandlungen um die *tatsächliche*, endgültige Einordnung der einzelnen Projekte in die verschiedenen Dringlichkeitsstufen völlig im Dunkeln und entziehen sich damit jeglicher demokratischer Kontrolle. Nicht nur, dass bereits die Projektanmeldung fast ausschließlich durch die Bundesländer erfolgt - auch die abschließende Einstufung der Projekte wird in 'bilateralen' Verhandlungen zwischen dem BMVBW und den einzelnen Bundesländern festgelegt. Dabei stehen aber oft Prestigeobjekte im Vordergrund und die gesamtdeutsche bzw. europäische Netzbetrachtung wird - gegenteiligen Beteuerungen zum Trotz - nicht genügend berücksichtigt. Daraus ergibt sich u.a. die Forderung nach mehr demokratischer Kontrolle und Transparenz des Verfahrens.

Sehr aufschlussreich waren die Beratungen über den BVWP'92 im Bundestag und dessen Verkehrsausschuss, an deren Ende die Verlängerung des ursprünglich vorgesehenen Gültigkeitszeitraums um zwei Jahre bis 2012 stand. Durch diesen Schachzug konnte der Gesamtinvestitionsrahmen gegenüber dem Entwurf um 25,8 Mrd. DM erhöht werden, wodurch 188 Projekte neu in den "vordringlichen Bedarf" aufrückten - bei nur acht Rückstufungen! Dabei konnten einzelne Projekte von der Kategorie "Kein Bedarf" (Nutzen-Kosten-Verhältnis <1) oder "weiterer Bedarf" (NKV >1) in die Kategorie "vordringlicher Bedarf" (NKV >3) und umgekehrt rutschen, wodurch die "international anerkannte" Nutzen-Kosten-Analyse zur Farce gemacht wird und den Maßnahmen des "vordringlichen Bedarfs" die beständig hervorgehobene wissenschaftliche Legitimation durch die NKA abgesprochen werden kann!

Ein Grund für diese Umstufungen innerhalb der Reihung der Projekte nach der NKA sind die festen Länderquoten, die es bei der Bundesverkehrswegeplanung ebenso gibt wie bei allen anderen Geldern, die vom Bund an die Länder verteilt werden. Im Verkehrsbereich wird diese Quote durch die Frage Flächenstaat-Stadtstaat sowie durch das Relief bestimmt. Nur durch letzteres ist zu erklären, wieso Bayern und Baden-Württemberg regelmäßig überproportional viele Projekte und Gelder bewilligt bekommen. *Am politischen Verfahren wird sich leider auch beim BVWP'03 nichts ändern – mehr dazu unter: www.bund.net?Verkehr.html*