

Bericht zum Konsultationsverfahren zur Grundkonzeption für den Bundesver- kehrswegeplan 2015

Zusammenfassende Dokumentation der Stellungnahmen und
deren Berücksichtigung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	iii
1 Einleitung	4
2 Resonanz auf das Konsultationsverfahren	5
2.1 Online-Konsultationsverfahren	5
2.2 Stellungnahmen der Verbände	7
3 Konsensfähige Punkte der Grundkonzeption	9
4 Wesentliche Diskussionspunkte zur Grundkonzeption	10
4.1 Vorbemerkung: Zu berücksichtigende Stellungnahmen	10
4.2 Aufgaben der Bundesverkehrswegeplanung und Maßnahmenkategorien	11
4.3 Ziele des BVWP 2015	15
4.4 Erreichbarkeiten, Berücksichtigung des ländlichen Raums	17
4.5 Wertigkeit der Bundesstraßen	19
4.6 Erneute Bewertung bereits planfestgestellter Projekte	21
4.7 Verkehrsprognose 2030	22
4.8 Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)	24
4.9 Priorisierungsstrategie	27
4.10 Transparenz und Beteiligung	33
5 Fazit	35
Anhang 1	iv
Anhang 2	v

Abkürzungsverzeichnis

AKS-Hauptgruppen	Kostengruppen entsprechend der Anweisung zur Kostenberechnung für Straßenbaumaßnahmen
ARA-Häfen	Häfen von Amsterdam, Rotterdam, Antwerpen
BAB	Bundesautobahn
BASt	Bundesanstalt für Straßenwesen
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
CEF	Connecting Europe Facility (Fazilität „Connecting Europe“)
EFRE	Europäischer Fonds für regionale Entwicklung
FStrG	Bundesfernstraßengesetz
HBS	Handbuch zur Bemessung von Straßenverkehrsanlagen
IRP	Investitionsrahmenplan
KV	Kombinierter Verkehr
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Schiene
NKA	Nutzen-Kosten-Analyse
NKV	Nutzen-Kosten-Verhältnis
ÖPP	Öffentlich-Private-Partnerschaft
Pkm	Personenkilometer (Einheit der Verkehrsleistung im Personenverkehr)
PRINS	Projektinformationssystem
RIN	Richtlinie zur integrierten Netzgestaltung
SGV	Schienengüterverkehr
SPV	Schienenpersonenverkehr
SUP	Strategische Umweltprüfung
TEN	Transeuropäische Netze
Tkm	Tonnenkilometer (Einheit der Verkehrsleistung im Güterverkehr)
UFR	Unzerschnittene Funktionsräume
URE	Umweltrisikoeinschätzung
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VB	Vordringlicher Bedarf
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft
WB	Weiterer Bedarf
WB*	Weiterer Bedarf mit Planungsrecht
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung

1 Einleitung

Der Entstehungsprozess des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) 2015 wird durch ein umfassendes Beteiligungsverfahren flankiert. Dieses bezieht neben dem Deutschen Bundestag, den Ländern und Verbänden auch die Bürgerinnen und Bürger frühzeitig mit ein. Entsprechend dem im Juni 2012 vorgestellten Konzept zur Öffentlichkeitsbeteiligung wurde auch die Grundkonzeption einem Konsultationsprozess unterzogen. Der Entwurf der Grundkonzeption wurde am 01.02.2013 von Herrn Bundesminister Dr. Peter Ramsauer MdB vorgestellt und auf den Internetseiten des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) sowie mit einer Pressemitteilung veröffentlicht. Während einer Beteiligungsfrist von sechs Wochen bestand darüber hinaus für alle Interessierten die Möglichkeit, ihre Anmerkungen und Stellungnahmen zur Grundkonzeption beim BMVBS einzureichen. Zudem waren die Verbände eingeladen, ihre Anmerkungen zum Entwurf der Grundkonzeption im Rahmen eines Konsultationsgesprächs zu erörtern.

Das BMVBS erreichten in den vergangenen Monaten zahlreiche Stellungnahmen, für die den Autorinnen und Autoren großer Dank gebührt. In den Stellungnahmen fand sich viel Unterstützung. Insbesondere die Kernpunkte der Grundkonzeption und die strikte Priorisierungsstrategie wurden dabei im Grundsatz äußerst positiv aufgenommen. Der breite Konsens über verschiedene politische und gesellschaftliche Interessen hinweg zeigt, dass eine Verständigung in zentralen Punkten zur Verkehrsinfrastrukturentwicklung möglich ist.

Alle Stellungnahmen wurden durch das BMVBS geprüft. Es waren viele hilfreiche Hinweise darunter – sei es zu einzelnen Formulierungen oder in Form methodischer Denkanstöße. Teils sind die Stellungnahmen direkt in den Text der Grundkonzeption eingeflossen. Teils handelt es sich um detaillierte Fragen und Anregungen zu Hintergründen oder zur Methodik, die in diesem Bericht beantwortet werden sollen. Aufgrund vieler, teils kontroverser Ansichten muss aber jeweils ein Abwägungsprozess stattfinden. Nicht alle Stellungnahmen finden sich deswegen in der Endfassung der Grundkonzeption wieder. Im Bericht werden die kontroversen Diskussionspunkte nach Themen zusammengefasst und dazu die Position des BMVBS dargelegt.

In Kapitel 2 sind einige statistische Informationen zum Beteiligungsverfahren dargestellt. In Kapitel 3 und 4 wird vertiefend auf Themenfelder eingegangen, die in den Stellungnahmen besonders stark diskutiert wurden.

2 Resonanz auf das Konsultationsverfahren

Da auch das BMVBS mit dem Beteiligungsverfahren teilweise Neuland betritt, ist die Frage der Resonanz von besonderem Interesse. Die Grundkonzeption zum BVWP ist ein Konzeptpapier, das sich auf einer relativ hohen Abstraktionsebene bewegt. Konkrete Einzelprojekte werden hier noch nicht diskutiert, vielmehr stehen methodische Fragen im Vordergrund.

Die **Öffentlichkeitsbeteiligung** wurde positiv angenommen. Es wurde umfassend mit einer Pressemitteilung sowie im Internetauftritt des BMVBS auf das Online-Konsultationsverfahren hingewiesen, und auch einige Tageszeitungen berichteten darüber. Die Teilnehmerzahl von 150 Online-Stellungnahmen entspricht angesichts des hohen Abstraktionsgrades der Grundkonzeption den Erwartungen. Vermutlich wird das nächste Konsultationsverfahren zum Gesamtentwurf des BVWP 2015, in dem die konkreten Einzelprojekte benannt werden, ein noch deutlich größeres Echo hervorrufen.

Die vom BVWP direkt oder indirekt betroffenen **Verbände** wurden vom BMVBS unmittelbar angesprochen, da mit ihnen bereits ein regelmäßiger Austausch zu verkehrspolitischen Fragen und damit auch zur Bundesverkehrswegeplanung stattfindet. Sie äußerten sich in großer Zahl zum Entwurf der Grundkonzeption (s. Kapitel 2.2) und gaben eine Vielzahl fachlich fundierter Stellungnahmen ab, die hilfreiche Hinweise für den weiteren Erarbeitungsprozess lieferten.

Die Vorgehensweise bei der Öffentlichkeitsbeteiligung unterscheidet sich zwischen dem Online-Konsultationsverfahren, welches hauptsächlich von Bürgerinnen und Bürgern genutzt wurde, und dem Konsultationsverfahren für Verbände. Daher werden die entsprechenden Rückmeldungen im Folgenden auch getrennt vorgestellt.

2.1 Online-Konsultationsverfahren

Insgesamt wurden 150 Stellungnahmen auf dem Wege des Online-Konsultationsverfahrens eingereicht. Diesen Weg wählten größtenteils Einzelpersonen, aber auch Bürgerinitiativen und einzelne Kommunen bzw. kommunale Aufgabenträger. Die konkrete Verteilung der Stellungnahmen kann Abbildung 1 entnommen werden.

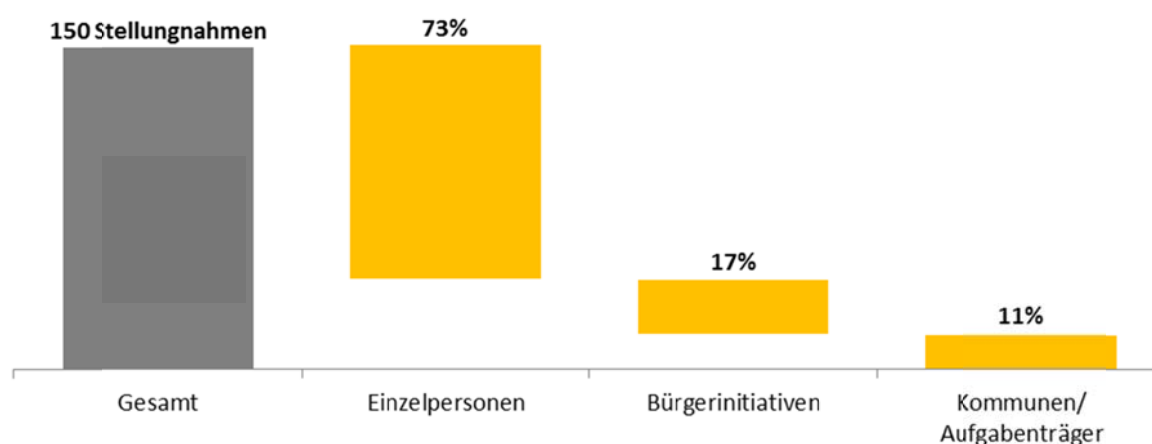


Abbildung 1: Aufteilung der Stellungnahmen*

*Hinweis: 34 % der Stellungnahmen wurden anonym abgegeben, so dass eine genaue Zuordnung nicht möglich ist. Diese wurden in der Abbildung den Einzelpersonen zugeordnet.

Das Online-Formular ist in Anhang 2 dieses Berichtes vollständig dargestellt. In der Eingangsfrage sollten die Teilnehmer zunächst äußern, welche Kernpunkte der Grundkonzeption aus ihrer Sicht die wichtigsten sind. Die zwölf zur Auswahl stehenden Kernpunkte umfassen die zentralen Aussagen der Grundkonzeption. Abbildung 2 zeigt, welche Kernpunkte von den Teilnehmenden am Konsultationsverfahren als besonders wichtig eingestuft wurden.

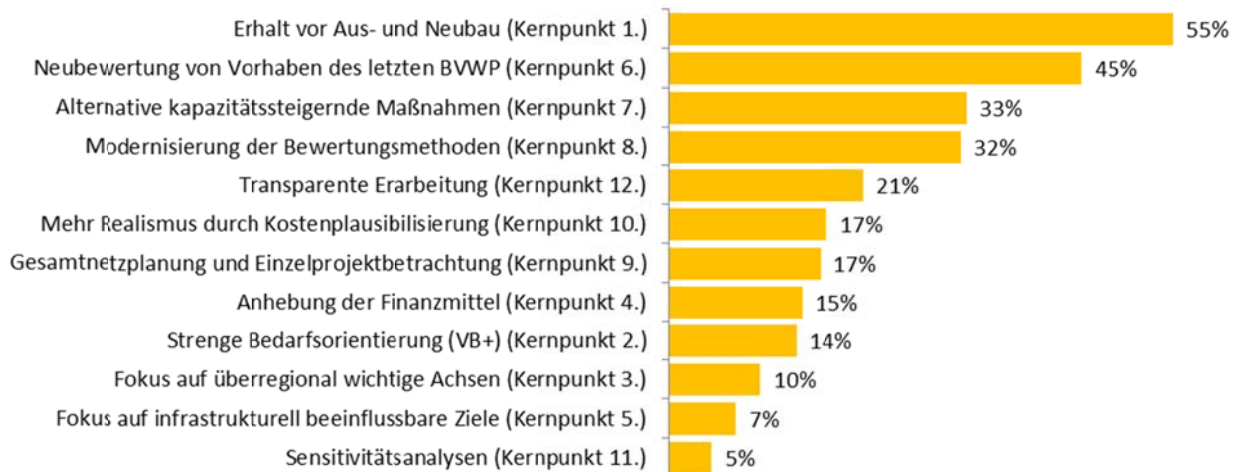


Abbildung 2: Am häufigsten genannte wichtige Kernpunkte der Grundkonzeption (Anteil der Nennungen des jeweiligen Kernpunktes, Basis 150 Stellungnahmen)*

*Hinweis: Es konnten bis zu drei Kernpunkte ausgewählt werden.

Als wichtigster Kernpunkt der Grundkonzeption hat sich im Konsultationsverfahren der Grundsatz „Erhalt vor Aus- und Neubau“ herausgestellt. Über die Hälfte (83 Nennungen) der 150 Teilnehmenden hat diesen Kernpunkt als wichtig benannt und unterstützt damit die vom BMVBS vorgesehene Vorrangstellung der Erhaltung im neuen BVWP. Im Rahmen der Priorisierungsstrategie soll demnach zunächst das notwendige Investitionsvolumen für die Erhaltung des Bestandsnetzes abgezogen werden, bevor die verbliebenen Finanzmittel für Aus- und Neubaumaßnahmen verteilt werden.

Der am zweithäufigsten genannte Kernpunkt ist die erneute Bewertung von Vorhaben aus dem letzten BVWP, sofern sie noch nicht begonnen wurden bzw. nicht bis 2015 in Bau gehen. Diese Festlegung hat neben einer Vielzahl von Befürwortern auch Kritiker auf den Plan gerufen, die beispielsweise Probleme bei bereits planfestgestellten Projekten sehen (s. Kapitel 4.6).

Am dritthäufigsten wurden die Kernpunkte „Überprüfung und Modernisierung der Bewertungsverfahren“ und „Einbeziehung alternativer kapazitätssteigernder Maßnahmen“ genannt. Die Bewertungsmethodik wird gegenwärtig im Zuge mehrerer Forschungsprojekte modernisiert, die sich unter anderem mit der Überarbeitung der Nutzen-Kosten-Analyse oder der Ausgestaltung eines neuen Zuverlässigkeitsindikators befassen.

Im Hauptteil des Online-Formulars bestand die Möglichkeit, zu den einzelnen Kapiteln der Grundkonzeption Stellung zu nehmen. Von den 150 Stellungnahmen beschränken sich 11 % auf die Nennung der für sie wichtigsten Kernpunkte und sind ohne weiteren Text abgesendet worden. Bei weiteren 33 % der Stellungnahmen wurde eine textliche Stellungnahme abgegeben, die jedoch keinen direkten Bezug zur Grundkonzeption hatte und insofern nicht weiterverfolgt wurde. Dies war beispielsweise dann der Fall, wenn lediglich der Bau einer speziellen Ortsum-

gehung eingefordert wird, was nicht Thema der Grundkonzeption ist (s. Kapitel 4.1), da diese nur die Leitlinien des BVWP 2015 festlegt und noch keine Aussagen zu Einzelprojekten enthält.

Abbildung 3 zeigt den Umfang, in dem zu den einzelnen Kapiteln Stellung genommen wurde. Diese Aufteilung stellt keine Überraschung dar, weil in den am häufigsten kommentierten Kapiteln sicherlich auch die inhaltlichen Schwerpunkte der Grundkonzeption zu finden sind. Bedingt durch den geringen Formalisierungsgrad des Online-Formulars existieren allerdings auch einige Unschärfen bei der Zuordnung von Stellungnahmen zu Themen.

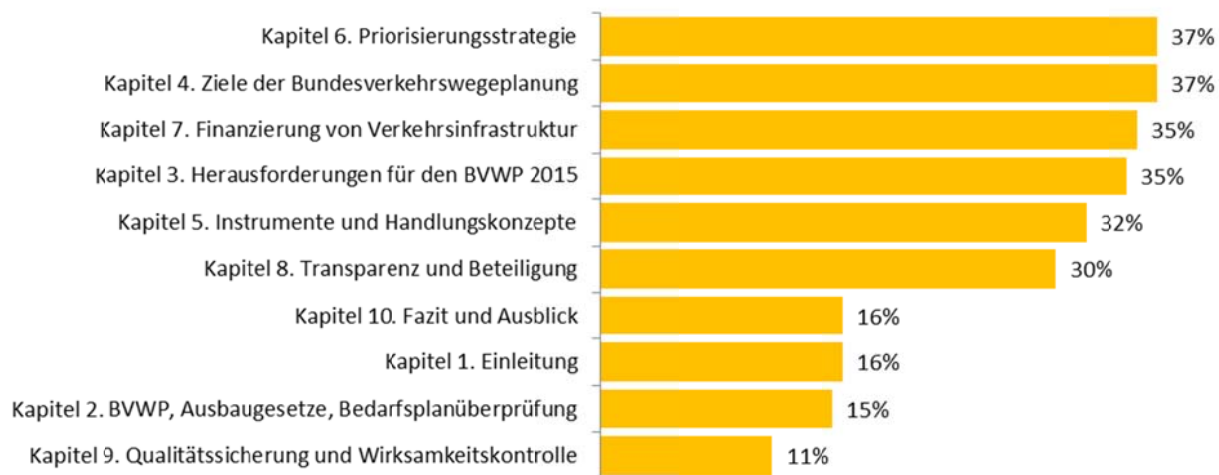


Abbildung 3: Am häufigsten kommentierte Kapitel der Grundkonzeption (Anteil der Kommentierungen zum jeweiligen Kapitel, Basis 150 Stellungnahmen)

Im letzten Punkt des Formulars (Sonstiges) waren die Befragten insbesondere noch einmal aufgefordert, sich zum Beteiligungsverfahren selbst zu äußern. Es wurde von den teilnehmenden Bürgerinnen und Bürgern durchweg positiv aufgenommen, dass sie in den Entstehungsprozess eingebunden werden.

2.2 Stellungnahmen der Verbände

Verbände spielen im politischen und gesellschaftlichen System Deutschlands eine wichtige Rolle. Gerade im Verkehrssektor treffen mannigfache Interessen aufeinander, die durch eine Vielzahl von Interessen-, Fach- oder Berufsverbänden vertreten werden. Um eine umfassende Beteiligung zu gewährleisten, bindet das BMVBS die Zentral- und Gesamtverbände mit Verkehrsinfrastrukturbezug regelmäßig und begleitend bei der Erarbeitung des BVWP mit ein. Im Februar 2013 fand in diesem Kreis ein Konsultationsgespräch zur Grundkonzeption statt. Diese Veranstaltung war bereits die dritte ihrer Art zum BVWP 2015 innerhalb von neun Monaten.



Abbildung 4: Verbändegespräch im BMVBS in Berlin am 21.02.2013 (Quelle: BMVBS)

Insgesamt wurden 91 Verbände zum Konsultationsgespräch zur Grundkonzeption eingeladen, 46 Verbände haben teilgenommen. Darunter befanden sich viele Wirtschafts- und Umweltverbände, ferner auch Gewerkschaften, Berufsfachverbände und einige Vereine.

Die Verbände konnten im Anschluss an das Konsultationsgespräch wie die Öffentlichkeit bis zum 15. März 2013 zur Grundkonzeption Stellung nehmen. Insgesamt machten 30 Verbände von dieser Möglichkeit Gebrauch. In Anhang 1 findet sich eine Liste der Verbände, die am Konsultationsgespräch teilgenommen haben und/oder eine Stellungnahme abgegeben haben.

Die Stellungnahmen der Verbände geben eine Vielzahl hilfreicher Hinweise für den weiteren BVWP-Entstehungsprozess. Sie beschäftigten sich inhaltlich mit branchenspezifischen, umweltschutzrechtlichen und raumordnerischen Anforderungen, wobei viele Verbände auch vertiefend auf die Methodik des BVWP eingingen. Neben den schriftlichen Stellungnahmen wurden auch Beiträge aus der Diskussion während des Konsultationsgesprächs bei der Überarbeitung der Grundkonzeption berücksichtigt.

3 Konsensfähige Punkte der Grundkonzeption

Eine große Anzahl von Stellungnahmen unterstützt das grundsätzliche Ansinnen, frühzeitig die Leitlinien für den BVWP 2015 offenzulegen. Auch inhaltlich gab es sowohl auf der Konsultationsveranstaltung als auch in den schriftlichen Stellungnahmen viel Zustimmung zu den Grundzügen und Ansätzen der Grundkonzeption. Häufig wird herausgestellt, dass wichtige Neuerungen in den Prozess eingebracht wurden. In diesem Zusammenhang wird die fundierte Auseinandersetzung mit der Kritik an der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung in Kapitel 3 der Grundkonzeption gelobt.

Durchweg positiv wird der Grundsatz „Erhaltung vor Aus- und Neubau“ aufgenommen. Besonders erfreulich ist, dass dieser Kernpunkt sowohl von Umweltverbänden als auch von wirtschaftsnahen und verkehrsträgerspezifischen Verbänden unterstützt wird. In den Stellungnahmen besteht großer Konsens, dass dieses Ziel nun konsequent umgesetzt werden muss. Weiterhin wird die strikte Priorisierungsstrategie anhand transparenter Kriterien mit dem Fokus auf der Engpassbeseitigung positiv hervorgehoben. Hier wird allerdings für das weitere Verfahren eine weitere Konkretisierung des Engpasskriteriums gewünscht.

Grundsätzlich befürworten viele Stellungnahmen, dass sich das BMVBS über die strikte Priorisierung hinaus gleichwohl für eine dauerhafte Anhebung der Finanzmittel einsetzt. Hier wird insbesondere auf den hohen Erhaltungsbedarf verwiesen. Das BMVBS wird aufgefordert, mit dem BVWP 2015 aufzuzeigen, welche Konsequenzen und evtl. gesamtwirtschaftlichen Verluste entstehen, wenn aufgrund fehlender Finanzmittel wichtige Infrastrukturmaßnahmen nicht umgesetzt werden können. Dafür soll der künftige Finanzbedarf auf Grundlage einer von der Mittelbereitstellung unabhängigen Investitionsbedarfsermittlung im BVWP ausgewiesen werden.

Weiterhin werden der bisherige Beteiligungsprozess des BVWP 2015 im Allgemeinen sowie das Konsultationsverfahren zur Grundkonzeption im Speziellen gelobt. Hier besteht der Wunsch, noch stärker auf die Beteiligungsangebote aufmerksam zu machen.

4 Wesentliche Diskussionspunkte zur Grundkonzeption

Alle Stellungnahmen zur Grundkonzeption wurden vom BMVBS geprüft. Auf Basis der Hinweise wurden Formulierungen oder Inhalte der Grundkonzeption zum Teil überarbeitet. Aufgrund der Vielzahl der Stellungnahmen ist es nicht möglich, hier alle im Einzelnen zu dokumentieren. Die folgenden Abschnitte konzentrieren sich deshalb auf die häufig genannten bzw. besonders stark diskutierten Themen der Grundkonzeption. Wenn sich aus den Stellungnahmen inhaltliche Änderungen der Grundkonzeption ergeben haben, werden diese im Bericht dargestellt. Kleinere Anpassungen (z. B. an Formulierungen oder zusätzliche Erläuterungen) werden wegen ihrer Vielzahl im Bericht nicht gesondert erwähnt.

4.1 Vorbemerkung: Zu berücksichtigende Stellungnahmen

Mit der Grundkonzeption werden die Leitlinien für den BVWP 2015 und die Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes im Allgemeinen entwickelt. In der Grundkonzeption erfolgt noch keine Befassung mit konkreten Infrastrukturmaßnahmen oder den Finanzierungsbudgets.

In einigen Stellungnahmen zum Entwurf der Grundkonzeption wurde dennoch ein Bezug zu konkreten Einzelprojekten hergestellt. Diese Hinweise können nicht in die Grundkonzeption eingehen, da noch keine Erkenntnisse zu einzelnen Maßnahmen vorliegen: Die Projektanmeldungen sind noch nicht abgeschlossen und die Bewertung der Projekte muss abgewartet werden. Nur dann ist eine transparente und faire Projektbeurteilung möglich. Stellungnahmen, die sich allein auf die Notwendigkeit spezifischer Einzelprojekte beziehen, werden aus diesen Gründen im Beteiligungsverfahren zur Grundkonzeption nicht berücksichtigt.

Eine Stellungnahme zu konkreten Einzelprojekten wird im Zuge der weiteren Erarbeitung des BVWP 2015 möglich sein. Zum einen werden die angemeldeten Projekte nach Abschluss der Anmeldephase auf den Internetseiten des BMVBS veröffentlicht (voraussichtlich Ende 2013). Alle Interessierten können sich so frühzeitig über den Untersuchungsrahmen des BVWP informieren. Zum anderen wird der Gesamtplanentwurf (inkl. Umweltbericht und Anlagen) nach Abschluss der Bewertungen veröffentlicht. Analog zum Verfahren bei der Grundkonzeption können Bürgerinnen und Bürger dann zu diesem Gesamtentwurf mit den geplanten Projekten Stellung nehmen (voraussichtlich 2015).

Zahlreiche Stellungnahmen beziehen sich auf Fragen zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Beim Bundesverkehrswegeplan handelt es jedoch nicht um einen Finanzierungsplan, sondern um ein Planungsinstrument, mit dem der Rahmen für die künftigen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen abgesteckt wird. Daher sind Stellungnahmen mit Finanzierungsbezug nicht Gegenstand des Konsultationsverfahrens der Grundkonzeption. Für die Aufstellung des Plans und die Dringlichkeitseinstufung der Projekte, bedarf es zwar einer Festlegung des verfügbaren Finanzvolumens im Geltungszeitraum des BVWP. Dieses Finanzvolumen wird aber erst in Abstimmung mit dem Bundesministerium für Finanzen Ende 2014 im Rahmen des Entwurfs des BVWP 2015 festgelegt.

4.2 Aufgaben der Bundesverkehrswegeplanung und Maßnahmenkategorien

4.2.1 Forderung nach einem Bundesmobilitätsplan und der Untersuchung von nicht-infrastrukturellen Maßnahmen

Im Konsultationsverfahren haben mehrere Verbände bzw. Bürgerinnen und Bürger auf den Wunsch hingewiesen, den BVWP zu einem übergreifenden Bundesnetzplan bzw. Bundesmobilitätsplan weiterzuentwickeln. In diesem Sinne wird vorgeschlagen, auch nicht-infrastrukturbezogene (z. B. verkehrspolitische) Maßnahmen in die BVWP einzubeziehen.

Stellungnahme BMVBS:

Bereits heute ist der BVWP als verkehrsträgerübergreifende Netzplanung konzipiert (Grundlage: multimodales Netz). Bei der auf einer verkehrsträgerübergreifenden Methodik basierenden Bewertung werden - soweit dies bei einzelnen Projekten zu erwarten ist - Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturvorhaben verschiedener Verkehrsträger betrachtet. Erstmals werden zudem Netzwirkungen auf Gesamtplanebene u. a. in Form einer Prüfung alternativer Schwerpunktsetzungen bei den Verkehrsträgern untersucht.

Verkehrsinfrastrukturprojekte stellen nur ein - wenn auch ein maßgebliches - Element zur Lösung von Verkehrsproblemen dar. Deswegen erarbeitet die Bundesregierung eine Vielzahl von verkehrs- und ordnungspolitischen Instrumenten (z. B. Mobilitäts- und Kraftstoffstrategie) und fördert innovative Ansätze (z. B. alternative Antriebsformen wie Elektromobilität). Diese Instrumente werden jedoch nicht in der Bundesverkehrswegeplanung, sondern gesondert untersucht und dargestellt.

Aufgabe der Bundesverkehrswegeplanung ist die Identifizierung der aufgrund der prognostizierten Verkehrsentwicklung im Zuständigkeitsbereich des Bundes vordringlichen Infrastrukturprojekte. Der BVWP bewertet und priorisiert hierzu über 2.000 Verkehrsinfrastrukturprojekte nach verkehrsträgerübergreifend gleicher Methodik unter Berücksichtigung der gegenseitigen Interdependenzen, was bereits eine komplexe Aufgabe darstellt. Diese Vielzahl von Projekten mit weiteren nicht-infrastrukturellen (z. B. ordnungspolitischen) Maßnahmen und deren Wirkungen zu verknüpfen, würde zu einer unüberschaubaren Menge von zu prüfenden Alternativen führen. Eine gleichzeitige Bewertung investiver und ordnungspolitischer Maßnahmen sowie anderer Einflüsse wäre selbst bei einer Begrenzung auf solche, auf die der Bund Einfluss hat, methodisch nicht zu leisten.

Bei der Aufstellung des neuen BVWP wird zur Abbildung nicht-infrastruktureller Maßnahmen eine zweistufige Vorgehensweise verfolgt: Die Verkehrsprognose beschreibt den zukünftigen Rahmen und umfasst auch die nicht-infrastrukturellen Maßnahmen. Ordnungspolitische Rahmenbedingungen gehen beispielsweise über die für das Jahr 2030 erwarteten Nutzerkosten in die Verkehrsprognose mit ein. Der BVWP 2015 sucht in der zweiten Stufe innerhalb dieser prognostizierten Rahmenbedingungen nach Lösungen für die erkannten infrastrukturellen Defizite. Die Projektbewertung des BVWP erfolgt somit innerhalb eines Rahmens, der für das künftige Verkehrsgeschehen prognostiziert wird, und zwar unabhängig davon, ob der Bund darauf selbst Einfluss hat. Auf diese Weise werden nicht-infrastrukturelle Maßnahmen einbezogen,

ohne den Bewertungsprozess des BVWP zu überlasten. Damit entspricht das BMVBS dem Wunsch, die Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Infrastrukturbewertung zu erhöhen.

4.2.2 Erweiterung der BVWP-Maßnahmenpalette

In den Stellungnahmen wird grundsätzlich begrüßt, dass der BVWP auch Maßnahmen über den konventionellen Aus- oder Neubau hinaus (z. B. Verkehrsmanagement) mit berücksichtigt. In einigen Stellungnahmen wird gefordert, dass der BVWP beim Verkehrsträger Straße nur Projekte mit eindeutiger Fernverkehrsrelevanz enthalten sollte. Darüber hinaus werden bisher nicht betrachtete Maßnahmen wie der Ausbau einer Bundesstraße von zwei auf drei Fahrstreifen mit wechselseitig angeordnetem Überholstreifen, der Umbau von Unfallschwerpunkten (insb. Knotenpunkte) sowie weitergehende Verkehrsmanagementmaßnahmen als ergänzungswürdig genannt. Weiterhin wird angeregt, bisher nicht berücksichtigte Verkehrsinvestitionsbereiche in den BVWP 2015 aufzunehmen (z. B. Investitionen in Flughäfen, Radwege, Schienenpersonennahverkehrsinfrastruktur).

Stellungnahme BMVBS:

Der Bund trägt nach dem Grundgesetz die Verantwortung für die Erhaltung und den Bau des Bundesfernstraßennetzes, die Eisenbahnen des Bundes und die Bundeswasserstraßen. Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) sind öffentliche Straßen, die ein zusammenhängendes Verkehrsnetz bilden und einem weiträumigen Verkehr dienen oder zu dienen bestimmt sind (§1 Bundesfernstraßengesetz).

Die Fernverkehrsbedeutung von Bundesstraßen war über Jahrzehnte ein strittiges Thema zwischen Bund und Ländern. Gemäß der gemeinsamen Entschließung des Deutschen Bundestags und des Bundesrates zum Abschluss der Föderalismuskommission II haben Bund und Länder nach intensiven Verhandlungen Einvernehmen hinsichtlich der aus fachlicher Sicht wegen fehlender Fernverkehrsrelevanz abzustufenden Bundesstraßen erzielt. Hiernach wurde zwischen dem Bund und den Ländern eine Vereinbarung geschlossen, nach der rund 2.700 km Bundesstraßen abgestuft werden, bei denen aufgrund der autobahnparallelen Lage die fehlende Fernverkehrsbedeutung festgestellt wurde. Für weitere rund 600 Kilometer kann erst nach dem Vorliegen weiterer Untersuchungsergebnisse eine abschließende Festlegung getroffen werden. Für das in der Baulast des Bundes verbleibende Bundesstraßennetz bestehen demnach keine Einschränkungen hinsichtlich der Fernverkehrsbedeutung und damit der Berücksichtigung im BVWP.

Bezogen auf die bei der Aufstellung des BVWP zu untersuchenden Infrastrukturmaßnahmen wurde in der überarbeiteten Grundkonzeption noch einmal dargelegt, welche Maßnahmen BVWP-relevant sind. Den in den Stellungnahmen zum Teil geforderten Erweiterungen der BVWP-Maßnahmenpalette soll nicht gefolgt werden. Denn im Wesentlichen handelt es sich dabei um (1) Maßnahmen, die nicht unter Bundeszuständigkeit fallen bzw. (2) Maßnahmen, bei welchen der Bund seine Zuständigkeit in separaten Planungen/Programmen außerhalb des BVWP wahrnimmt.

Zu (1): Maßnahmen außerhalb der Bundeszuständigkeit:

Die Zuständigkeit für die Genehmigung von Flugplätzen und die Überwachung des dortigen Betriebs hat der Bund im Wege der Auftragsverwaltung an die Länder übertragen (§ 31 Abs. 2 Nr. 4 Luftverkehrsgesetz). Dem Bund obliegt in diesem Zusammenhang die Ausübung der Fach- und Rechtsaufsicht über die Luftfahrtbehörden der Länder. Während für die Flughafenentwicklung im engeren Sinne die Länder als Genehmigungsbehörden verantwortlich sind, übernimmt der Bund die Koordinierung der Planungen aus überregionaler und intermodaler Sicht für die erforderlichen Fernverkehrsverbindungen der Flughäfen. Diese Einschränkung ist sachgerecht, da der Bund im Bereich der Flughäfen keine eigenen Standortentscheidungen trifft.

Fernverkehrsprojekte des Bundes im Bereich von Straße, Schiene und Wasserstraße, die der Anbindung von Flughäfen dienen, werden im BVWP 2015 nach einem standardisierten Verfahren bewertet und priorisiert. Um dafür die Verkehrsmengen in der An- und Abreise an Flughäfen korrekt prognostizieren zu können, wird der ankommende und abgehende Luftverkehr in der Verkehrsprognose 2030 berücksichtigt.

Für die Radverkehrsinfrastruktur sind die Länder bzw. Kommunen zuständig, da diese vor allem regionalen Verkehren dient. Der Bund unterstützt die Länder jedoch in ihren Bemühungen, bundesweit für ein zusammenhängendes Radwegenetz zu sorgen. An den Bundeswasserstraßen können interessierte Gemeinden mit dem Bund Verträge über die Nutzung von Betriebswegen für den Fahrradverkehr abschließen. Zudem finanziert er die Anlage von Radwegen an Bundesstraßen, wenn diese aus Gründen der Verkehrssicherheit erforderlich sind. Da begleitende Radwege an Bundesverkehrswegen zumeist keine Fernverkehrsbedeutung haben, sind sie für die Bundesverkehrswegeplanung nicht relevant.

Die Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr liegt bei den Ländern. Zur Kofinanzierung durch den Bund stehen gesonderte gesetzlich geregelte Quellen außerhalb der Bedarfsplanmittel des Bundesschienenwegeausbaugesetzes (BSWAG § 8.1) zur Verfügung (Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, Regionalisierungsmittel, GVFG- und Entflechtungsmittel). Mit den verfassungsrechtlichen Änderungen im Zuge der Föderalismusreform I sind einige Bundesländer-Mischfinanzierungen, darunter die Gemeindeverkehrsfinanzierung, entflochten worden. Die politisch gewollte Umgestaltung einer oder mehrerer dieser Quellen kann nicht dazu führen, dass die – ohnehin schon unzureichenden – Bedarfsplanmittel als Ersatz herangezogen werden und damit originäre Maßnahmen des Bedarfsplanes gekürzt werden müssen. Das BSWAG kann nicht die Aufgaben und Fördertatbestände des GVFG bzw. des Entflechtungsgesetzes übernehmen. Wie die Finanzierung des Schienenpersonennahverkehrs in Zukunft gestaltet wird, bleibt den künftigen Verhandlungen vorbehalten. Im Übrigen haben Vorhaben des Bedarfsplanes in der Regel auch einen Nutzen für den Nahverkehr.

Zu (2) Maßnahmen in separaten Programmen/Planungen

Ziel der Bundesverkehrswegeplanung ist es, den Bedarf an finanziell aufwendigen, großräumig wirksamen Aus- und Neubauinvestitionen zur quantitativen und qualitativen Verbesserung der Infrastruktur in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren festzustellen. Je nach Verkehrsträger liegen die Schwerpunkte der im BVWP enthaltenen Aus- und Neubaumaßnahmen auf der signifikanten Kapazitätserweiterung unter Berücksichtigung der Nachfrage (insbesondere Straße u.

Schiene) oder der Qualitätsverbesserung (insbesondere Wasserstraße). Dazu gehören der Aus- und Neubau von Strecken aller Verkehrsträger sowie der Ausbau von großen Knoten im Schienen- bzw. Bundesautobahnnetz und von Schleusen in Wasserstraßen. Diese Projekte werden einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung nach gleicher Methodik und gleichen Maßstäben mit dem Ziel einer verkehrsträgerübergreifenden Priorisierung unterzogen. Diese Bewertung und Priorisierung von konventionellen großräumig wirksamen Einzelprojekten bzw. Projektbündeln bildet den Kern der Bundesverkehrswegeplanung.

Soweit der Bund über Sonderprogramme Aufgaben, die nicht im Rahmen der BVWP behandelt werden, finanziert, werden diese bei Bedarf nachrichtlich im Textteil des BVWP 2015 erwähnt.

Aus Sicht des BMVBS müssen kleinteilige Maßnahmen nur dann im Rahmen der BVWP betrachtet werden, wenn starke gegenseitige Beeinflussungen (Konkurrenz oder Synergien) zwischen diesen Maßnahmen und dem konventionellen Aus- oder Neubau bestehen. Alle Maßnahmen, die unabhängig von klassischen Aus- und Neubaumaßnahmen betrachtet werden können, sind außerhalb des BVWP zu behandeln. Ziel ist es, den BVWP als komplexes Planungswerk nicht weiter zu überfrachten. Für viele alternativ zum Aus- oder Neubau denkbare Maßnahmen ist eine lokale Betrachtung notwendig. Das BMVBS wird sich nur dort in Planungen engagieren, wo eine länderübergreifende großräumige Betrachtung unabdingbar ist.

Verkehrsmanagementmaßnahmen sind in weiten Bereichen für den Verkehrsfluss und die Verkehrssicherheit unverzichtbar. Sie sind aber nur dann BVWP-relevant, wenn sie zu deutlichen Kapazitätssteigerungen führen und dadurch der konventionelle Ausbau zeitlich zurückgestellt werden kann. Bei der Straße haben bisherige Studien nur bei der temporären Seitenstreifenfreigabe einen deutlichen Kapazitätsgewinn nachgewiesen. Weitere Verkehrsmanagementmaßnahmen können diesen Effekt evtl. unterstützen, jedoch sind die Kapazitätssteigerungen in der Regel nicht ausreichend, um Auswirkungen auf den notwendigen konventionellen Ausbau zu haben. Dementsprechend ist es nicht zielführend, diese Maßnahmen auf der Ebene der BVWP zu prüfen.

Bei der Wasserstraße ist davon auszugehen, dass die Vorteile des Verkehrsmanagements, das heißt der River Information Services (RIS), bis zum Prognosejahr 2030 im gesamten Wasserstraßennetz genutzt werden können. Die damit verbundenen Wirkungen werden insofern für alle erwogenen Infrastrukturprojekte sowohl im Bezugs- als auch im Planfall den Projektbewertungen zugrunde gelegt.

Maßnahmen wie der Ausbau einer Bundesstraße von zwei auf drei Fahrstreifen oder der Um- oder Ausbau von Knotenpunkten werden im Wesentlichen aus Verkehrssicherheitsgründen (zum Abbau des Überholendrucks) oder zur Verbesserung des lokalen Verkehrsflusses (Entflechtung von Verkehrsströmen) realisiert. Sie führen nicht zu einem wesentlichen Kapazitätswachstum. Diese Maßnahmen werden über den Um- und Ausbautitel des Straßenbauhaushalts finanziert. Eine Aufnahme in den BVWP bzw. Bedarfsplan ist nicht notwendig. Dadurch sind diese Maßnahmen flexibel handhabbar. Da die Titel zur Finanzierung des Um- und Ausbaus und des Neubaus deckungsfähig sind, können Schwerpunktsetzungen in Abstimmung mit dem Bund je Land individuell getroffen werden.

4.3 Ziele des BVWP 2015

4.3.1 Oberziele

Bei den Zielen der Bundesverkehrswegeplanung, Kapitel 4.1 der Grundkonzeption, werden in einigen Stellungnahmen bestimmte Oberziele vermisst. Unter anderem wird ergänzend ein Effizienzgebot für den Einsatz begrenzter Investitionsmittel und die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen als Oberziele vorgeschlagen. Ferner wird in den Stellungnahmen auf die Ziele des Weißbuchs Verkehr der EU verwiesen.

Stellungnahme BMVBS:

Wie in der Grundkonzeption dargestellt, handelt es sich bei den Oberzielen um grundsätzliche Ziele der Verkehrsinfrastrukturpolitik. Diese wurden unter der Prämisse festgelegt, eine überschaubare und übersichtliche Anzahl von Zielen zu erfassen, in denen möglichst alle Unterziele und Maßnahmen abgebildet werden können. Es wurde in mehreren Stellungnahmen deutlich, dass einige Oberziele sprachlich genauer formuliert werden könnten. Diese Anregungen wurden in die Grundkonzeption übernommen.

Der in einzelnen Stellungnahmen geforderten Erweiterung über die sechs Oberziele hinaus bedarf es nicht. Wie in Tabelle 1 dargestellt, sind die vorgeschlagenen Erweiterungen durch die in der Grundkonzeption genannten Ziele bereits abgedeckt. Sie werden deswegen nicht als separate Oberziele hinzugefügt, da es sonst zu Dopplungen bzw. Überschneidungen kommen würde.

Tabelle 1: Zuordnung zwischen vorgeschlagenen Erweiterungen und vorhandenen Oberzielen

Vorschläge für weitere Ziele		Zuordnung zu Oberzielen Grundkonzeption
Begrenzung Erderwärmung	→	Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen
Verbesserung der Erreichbarkeiten	→	Mobilität im Personenverkehr ermöglichen bzw. Verbesserung der Lebensqualität und Lärmsituation in Regionen und Städten
Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen	→	Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen
Bezahlbare Mobilität/ Nachhaltige Mobilität	→	Mobilität im Personenverkehr ermöglichen

Das BMVBS teilt die Einschätzung vieler Stellungnahmen, dass die Seehäfen einen wichtigen Wirtschaftsfaktor Deutschlands darstellen. Eine Ausrichtung eines Oberziels auf einen einzelnen Unternehmenstyp würde jedoch zu kurz greifen. Genauso wie Seehäfen bilden Industriestandorte oder andere intermodale Drehkreuze (z. B. Flughäfen) einen wichtigen Baustein der Wirtschaftskraft. Entsprechend wird an dem allgemeinen Oberziel „Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen“ festgehalten. Das BMVBS folgt aber dem Vorschlag, den Seehäfen sowie anderen intermodalen Drehkreuzen einen wichtigeren Stellenwert bei den abgeleiteten Zielen zuzuordnen (siehe 4.3.2).

Die geforderte Effizienz von Investitionen ist das zentrale Element der Priorisierungsstrategie des BVWP, die darauf ausgerichtet ist, einen möglichst hohen volkswirtschaftlichen Nutzen zu generieren. Insofern stellt sie kein eigenes Ziel dar, sondern bildet eine Rahmenbedingung für

den BVWP. Für alle Projekte des BVWP ist der Wirtschaftlichkeitsnachweis unbedingte Voraussetzung.

Das Weißbuch Verkehr ist ein Vorschlag der EU-Kommission zur Verkehrspolitik der Europäischen Union. Deutschland begrüßt diese Ziele grundsätzlich, setzt aber in der Verkehrspolitik eigene Schwerpunkte.

4.3.2 Abgeleitete Ziele und Lösungsstrategien

Als zusätzliche Lösungsstrategien werden eine bessere Vernetzung der Verkehrsträger, die Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs und die Ausrichtung auf einen Deutschlandtakt im Schienenverkehr vorgeschlagen. Die Lösungsstrategie Substanzerhaltung solle um den Aspekt der Modernisierung ergänzt werden. Weiterhin wird darauf hingewiesen, dass eine Fokussierung auf durch Infrastruktur beeinflussbare Ziele nicht dazu führen dürfte, dass der Verkehrsfluss als alleinige Wirkung von Infrastrukturprojekten berücksichtigt wird.

Stellungnahme BMVBS:

Als neues abgeleitetes Ziel wird der Vorschlag zur besseren intermodalen Vernetzung aufgegriffen und als „Verbesserung der Anbindung von intermodalen Drehkreuzen (z. B. Flughäfen, Seehäfen, KV-Terminals)“ in die Grundkonzeption aufgenommen. Selbstverständlich bieten sich noch weitere Maßnahmen (z. B. Logistikkonzepte, Förderung des Kurzstreckenseeverkehrs) zur besseren Vernetzung der Verkehrsträger an, die jedoch nicht mit BVWP-relevanten Infrastrukturmaßnahmen verbunden sind und deshalb im BVWP keine Berücksichtigung finden. Unabhängig davon setzen sich das BMVBS und die Länder aber mit zahlreichen Programmen für die bessere Vernetzung von Verkehrsträgern im Personen- und Güterverkehr ein (z. B. KV-Programm, Förderung von Übergangsstellen im Nahverkehr).

Die Einrichtung eines deutschlandweiten integralen Taktfahrplans („Deutschlandtakt“) wird voraussichtlich auch zusätzliche infrastrukturelle Anforderungen nach sich ziehen. Das BMVBS wird im Spätsommer 2013 eine betrieblich-technische Machbarkeitsstudie zum Deutschlandtakt, zu damit verbundenen Kosten und zu rechtlichen Fragen in Auftrag geben. Die Ergebnisse der Studie sollen voraussichtlich im Spätherbst 2014 vorliegen. Über konkrete Schritte zur infrastrukturellen Umsetzung eines Deutschlandtakts kann erst diskutiert werden, wenn belastbare Aussagen aus diesem Forschungsvorhaben vorliegen. Jedoch ist beabsichtigt, Zwischenergebnisse bereits frühzeitig einzubeziehen.

Das abgeleitete Ziel „Substanzerhalt“ wird konkretisiert und als „Erhalt und Modernisierung der Substanz“ in die Endfassung der Grundkonzeption aufgenommen. Damit wird verdeutlicht, dass bei einer Erhaltungsmaßnahme nicht allein der alte Zustand wiederhergestellt wird, sondern zugleich Modernisierungen erfolgen, welche dem Stand der Technik lt. Regelwerk entsprechen und damit den Standard erhöhen können, so dass beispielsweise Verkehrsqualität, Verkehrssicherheit etc. verbessert werden. Dazu zählt z. B. die Anpassung der Streckenführung in Höhe und Lage an neue Standards im Rahmen der grundhaften Erneuerung von Fahrbahnen oder der Austausch von mechanischen durch elektronische Stellwerke im Zuge einer Schienenerhaltungsmaßnahme.

Die Konzentration auf durch Infrastruktur beeinflussbare Ziele soll zu mehr Transparenz bei der Aufstellung des BVWP 2015 führen. Auf diese Weise wird verhindert, dass der BVWP durch nicht erfüllbare Erwartungen überlastet wird. Selbstverständlich bedeutet diese Fokussierung nicht, dass Auswirkungen auf andere Bereiche (z. B. Umwelt) nicht mehr oder nur abgemindert in der Bewertung berücksichtigt werden. Wenn eine Maßnahme beispielsweise höhere Trennwirkungen oder CO₂-Ausstöße hervorruft, dann werden diese unabhängig von ihrem Ausmaß vollständig in der Nutzen-Kosten-Analyse berücksichtigt. Die Gewichtung von Zielen (z. B. Verkehrsfluss, CO₂-Ausstoß) im Nutzen-Kosten-Verhältnis erfolgt allerdings nicht als politische Setzung, sondern ergibt sich aus dem Bewertungsverfahren, das auf volkswirtschaftlich abgeleiteten Bewertungsansätzen basiert (siehe auch 4.8).

4.3.3 Quantifizierung von Zielen

Ein anderer Kritikpunkt zielt auf die fehlende Quantifizierung der genannten Ziele, beispielsweise in Form konkreter CO₂-Einsparquoten oder eines Reduktionsziels für Verkehrstote im Straßenverkehr. Nur auf diesem Wege sei die Zielerreichung überprüfbar und es entstehe dadurch eine Selbstverpflichtung der Verkehrspolitik. Anstelle einer Nachfrageorientierung müsse dem BVWP eine Zielorientierung zugrunde liegen.

Stellungnahme BMVBS:

Der Zweck der BVWP ist, die verfügbaren Infrastrukturmittel möglichst effizient einzusetzen. Hierzu werden die erwogenen Projektvorschläge hinsichtlich ihrer Wirkungen bewertet und mit den Investitionskosten verglichen. Hierbei gehen alle relevanten Wirkungen, soweit sie eine entscheidungsrelevante Größenordnung haben, in den Bewertungsprozess ein.

Darüber hinaus können Infrastrukturmaßnahmen zu vielen, meist nicht unmittelbar verkehrlichen Zielen (z.B. CO₂-Einsparung) nur einen mittelbaren Beitrag leisten. Als Steuerungsinstrument zur Erreichung dieser Ziele eignen sie sich daher nicht. Hierfür stehen oft andere Maßnahmen mit direktem Einfluss auf die jeweiligen Ziele bereit. Das BMVBS sieht im Rahmen der Grundkonzeption nicht die Möglichkeit, quantifizierte Ziele fachlich fundiert festzulegen. Die Festlegung quantifizierter Infrastrukturziele würde voraussetzen, dass die Effizienz von Infrastrukturinvestitionen mit anderen Maßnahmen in Bezug auf die Ziele vergleichbar ist. Die Beurteilung des Zielbeitrags durch Infrastrukturmaßnahmen ist aber erst nach Abschluss der Projektbewertung möglich.

4.4 Erreichbarkeiten, Berücksichtigung des ländlichen Raums

Die Stellungnahmen einiger Bürger und Verbände bringen die Befürchtung zum Ausdruck, dass mit der Grundkonzeption eine Benachteiligung des ländlichen Raums einhergeht. Die Anmerkungen beziehen sich überwiegend auf Kapitel 3.2 der Grundkonzeption sowie auf die Frage der Wertigkeit der für den ländlichen Raum wichtigen Bundesstraßen, die in diesem Bericht gesondert in Kapitel 4.5 diskutiert wird. Daneben bestehen Forderungen nach einer höheren Gewichtung des Kriteriums Raumordnung. Gleichzeitig dürfe dies aber nicht zu einer „Hintertür“ in die Kategorie VB für Projekte mit geringem NKV werden.

Kritik ruft die Darstellung der Erreichbarkeiten (Kapitel 4.2.3 der Grundkonzeption) hervor, weil sich diese alleine auf den motorisierten Individualverkehr beziehe. Außerdem wurden einige Verständnisfragen zur Ermittlung der Erreichbarkeitsdefizite gestellt.

Stellungnahme BMVBS:

Der BVWP 2015 wird wie seine Vorgänger Vorhaben enthalten, die zur Minderung oder Beseitigung raumordnerischer Defizite umgesetzt werden sollen. Analysen zum Zustand unseres Verkehrsnetzes verdeutlichen jedoch die Notwendigkeit, den Schwerpunkt der Investitionspolitik auf die Bereiche Erhaltung (und Modernisierung) sowie Engpassbeseitigung zu legen. In der Priorisierungsstrategie zum BVWP 2015 ist deshalb das Prinzip „Erhaltung vor Aus- und Neubau“ eine der zentralen Leitlinien. Im Bereich der Aus- und Neubauvorhaben ist zudem vorgesehen, hochwirtschaftliche Vorhaben zur Beseitigung von Engpässen in die neue Kategorie „Vordringlicher Bedarf Plus“ (VB+) einzustufen und prioritär umzusetzen.

Raumordnerische Effekte von Bundesverkehrswegen werden im BVWP 2015 bewertet und bei der Priorisierung berücksichtigt. Details zum Verfahren der Bewertung von Vorhaben aus Sicht der Raumordnung werden derzeit gemeinsam mit dem Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) erarbeitet. Beim Verfahren muss klar zwischen monetarisierbaren und nicht-monetarisierbaren Effekten unterschieden werden. Erstere betreffen die Verbesserung der Erreichbarkeiten durch verkürzte Reisezeiten. Diese Wirkungen werden im Nutzen-Kosten-Verhältnis unmittelbar abgebildet. Darüber hinaus gibt es weitere raumordnerische Aspekte, die nicht in erster Linie wohlfahrtstheoretischer, sondern eher verteilungstheoretischer Natur sind (z. B. Anbindung strukturschwacher Regionen). Diese raumordnerischen Effekte lassen sich nicht in Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen abbilden und müssen somit unabhängig von der Nutzen-Kosten-Analyse mithilfe eines eigenständigen Bewertungsverfahrens ermittelt werden. Entsprechend müssen die raumordnerischen Effekte, die nicht im Nutzen-Kosten-Verhältnis erfasst werden, separat in der Priorisierungsstrategie berücksichtigt werden. Diese Überlegungen sind direkt in die Priorisierungsstrategie der Grundkonzeption eingeflossen. Danach können Vorhaben mit einer hohen raumordnerischen Bedeutung auch im Fall einer weniger hohen Wirtschaftlichkeit in die Kategorie „Vordringlicher Bedarf“ eingestuft werden. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass Vorhaben mit einer wichtigen Funktion für die Erreichbarkeit und Erschließung von Räumen im BVWP 2015 nicht vernachlässigt werden.

Die in der Grundkonzeption dargestellten Analysen zur Raumordnung stellen einen Zwischenstand dar und sind noch nicht vollständig. Für den BVWP 2015 werden momentan umfassende Untersuchungen zu raumordnerischen Defiziten im Personen- und Güterverkehr für Bundesfernstraßen- und -schienenwege erarbeitet. Diese werden die Grundlage für die zuvor beschriebene Bewertung und Priorisierung von Projekten sein. Eine ausführlichere Darstellung der raumordnerischen Defizite ist daher in der Grundkonzeption noch nicht möglich. Aufgrund der zahlreichen Nachfragen zur Methodik der Analysen wurde der Textteil jedoch ergänzt.

4.5 Wertigkeit der Bundesstraßen

In engem Zusammenhang mit der Berücksichtigung des ländlichen Raums (vgl. Kapitel 4.4) stehen einige kritische Stellungnahmen zur Wertigkeit der Bundesstraßen in der Grundkonzeption. In diesem Zusammenhang wird u. a. die Frage aufgeworfen, warum für die Bundesstraßen keine Engpassanalyse vorgenommen wurde (vgl. Kapitel 4.2.2 der Grundkonzeption) und warum sie nicht in den VB+ aufgenommen werden können, selbst wenn bestimmte Abschnitte Engpässe darstellen (vgl. Kapitel 6 der Grundkonzeption). Weiterhin wird kritisiert, dass die vorgesehene Aufteilung der Finanzmittel (Bundesautobahnen/Autobahnähnliche Bundesstraßen 70 %, Bundesstraßen 30 %) Bundesstraßen und damit indirekt die Erschließung des ländlichen Raums benachteiligt.

Darüber hinaus wird hinsichtlich des Oberziels Verkehrssicherheit darauf hingewiesen, dass Bundesstraßen ein größeres Verkehrssicherheitsproblem darstellen als Autobahnen. Gefordert wird deshalb, die in der Grundkonzeption enthaltene Sicherheitspotenzialanalyse nicht nur für Bundesautobahnen, sondern ebenso für Bundesstraßen durchzuführen.

Stellungnahme BMVBS:

Das BMVBS ist sich seiner Verantwortung für alle Bundesfernstraßen bewusst und wird dieser auch im BVWP 2015 nachkommen. Sowohl die Bundesautobahnen als auch die Bundesstraßen erfüllen wichtige Funktionen im deutschen Fernstraßennetz, die es auch in Zukunft zu stärken gilt. Bisherige Erfahrungen des BMVBS zeigen, dass Engpässe zwar vereinzelt auch im Bundesstraßennetz auftreten, zumeist jedoch kein netzweites Problem sind. Aus- und Neubaumaßnahmen im Bundesstraßennetz dienen in der Regel zur Verbesserung des Verkehrsflusses und der Verkehrssicherheit sowie der Verbindungsqualität, zur Entlastung der Ortsdurchfahrten vom Durchgangsverkehr und zur Verwirklichung städtebaulicher Entwicklungspotenziale. Entsprechend wurde auf die Bildung eines engpassorientierten VB+ bei Bundesstraßen verzichtet.

Grundsätzlich ist eine Engpassanalyse für Bundesstraßen methodisch deutlich schwieriger und aufwendiger als im Autobahnnetz. Die Leistungsfähigkeit einzelner Streckenabschnitte von Bundesstraßen wird oftmals durch die Verknüpfungen mit dem nachgeordneten Netz beeinflusst. Diese Knotenpunkte können jedoch nur vereinfacht in der bundesweiten Modellsimulation abgebildet werden. Insbesondere die Einbeziehung innerörtlicher Verkehre auf Bundesstraßen wäre bei einer bundesweiten Engpassanalyse nach dem gleichen Verfahren wie für Autobahnen sehr aufwendig.

Aufgrund der Vielzahl der Stellungnahmen, die diese Engpassanalyse für notwendig erachten, ist vorgesehen, eine vereinfachte Engpassanalyse für die Bundesstraßen durchzuführen. Diese wird auf Basis der Verkehrsprognose 2030 im Zuge der Aufstellung des BVWP 2015 durchgeführt. Hierbei wird für die Bundesstraßen aufgrund der oben genannten Einschränkungen für jeden Streckenabschnitt des außerörtlichen Bundesstraßennetzes die Qualitätsstufe des Verkehrsablaufes nach dem „Handbuch für die Bemessung von Straßen (HBS)“ ermittelt. Wenn hierbei für Streckenabschnitte eine Qualitätsstufe schlechter als D erkannt wird, ist von einem Erreichen der Kapazitätsgrenze (Stufe E) oder sogar von Überlastungen (Stufe F) auszugehen. Die Ergebnisse der bundesweiten Analyse der Engpässe auf allen Bundesstraßen sollen bei der

Erarbeitung des BVWP 2015 mit einfließen. Die Grundkonzeption wurde entsprechend um diesen Vorschlag ergänzt.

Die neue Struktur der Finanzmittelaufteilung im BVWP 2015 zugunsten der Hauptachsen im Bundesfernstraßennetz soll dessen Leistungsfähigkeit sichern. Dafür ist vorgesehen, 70 % der für den Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen zukünftig zur Verfügung stehenden Mittel in die Autobahnen und autobahnähnlichen Bundesstraßen zu investieren. Die übrigen 30 % der Mittel stehen für sonstige Bundesstraßenmaßnahmen wie z. B. Ortsumgehungen zur Verfügung.

Die Aufteilung der Finanzmittel auf Bundesautobahnen und Bundesstraßen ist nicht von der Kilometerlänge des jeweiligen Netzes abhängig, sondern vom festgestellten Aus- und Neubau- und dem entsprechenden Finanzbedarf. Das BMVBS unterstreicht mit der Schwerpunktsetzung zugunsten der Hauptachsen seinen Willen, die drängendsten Verkehrsprobleme im deutschen Fernstraßennetz anzugehen. Staus und Verkehrsbehinderungen treten überwiegend im Autobahnnetz auf, auf dem bei einem Drittel der Länge der Bundesstraßen die doppelte Fahrleistung abgewickelt wird. Diese Problematik wird sich weiter verstärken, da die Autobahnen den Großteil des prognostizierten Verkehrsaufkommens – insbesondere im Güterverkehr – aufnehmen müssen. Vor dem Hintergrund begrenzter finanzieller Mittel ist die bedarfsgerechte Priorisierung der Hauptachsen daher dringend erforderlich.

Die Schwerpunktsetzung bei der Mittelverteilung zugunsten des Neu- und Ausbaus von Autobahnen bzw. autobahnähnlichen Bundesstraßen ist aber auch durch die deutlich höheren Kosten im Verhältnis zu dem Bau von zweistreifigen Bundesstraßen begründet. Die durchschnittlichen Kosten für den Neubau vierstreifiger Autobahnen und autobahnähnlicher Bundesstraßen belaufen sich im Mittel auf rund 12 Mio. Euro/km, wobei sich dieser Wert in der Regel zwischen 7 und 20 Mio. Euro bewegt. Der Ausbau einer Autobahn von vier auf sechs Fahrstreifen erfordert durchschnittlich 9 Mio. Euro/km mit einer Schwankungsbereite zwischen 5 und 11 Mio. Euro. Der zweistreifige Neubau von Bundesstraßen erfordert dagegen im Schnitt nur rund 5 Mio. Euro/km, wobei dieser Wert zwischen 3 und 9 Mio. Euro schwankt.

Das BMVBS teilt die Auffassung, dass die Verkehrssicherheit gerade auf Bundesstraßen von hoher Relevanz ist. Im Entwurf der Grundkonzeption wurde allein aus methodischen Gründen nur auf die Verkehrssicherheitsanalyse für Autobahnen Bezug genommen. In einem Forschungsprojekt der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) wurde die Machbarkeit einer solchen Verkehrssicherheitsanalyse auf dem Netz der Bundesstraßen auf Grundlage der Daten der amtlichen Unfallstatistik untersucht (Berichte der BASt, Heft V 206). Dabei zeigte sich, dass die Lokalisierungsquote der Unfälle auf dem Bundesstraßennetz in den Bundesländern sehr unterschiedlich ist. Eine zuverlässige Verkehrssicherheitsanalyse für Landstraßen kann derzeit nur für einige Länder durchgeführt werden. Unabhängig davon bestehen noch einige offene Fragen hinsichtlich der Methodik der Abschnittsbildung zur Berechnung der Sicherheitspotenziale, da das Landstraßennetz nicht die gleiche Homogenität aufweist wie das Netz der Bundesautobahnen. Daher werden derzeit im Rahmen eines Arbeitskreises der Forschungsgesellschaft für Straßen- und Verkehrswesen (FGSV) die „Empfehlungen zur Sicherheitsanalyse von Straßennetzen“ mit dem Ziel überarbeitet, die methodischen Fragen hinsichtlich der Anwendung auf das Landstraßennetz zu lösen.

4.6 Erneute Bewertung bereits planfestgestellter Projekte

Die Ankündigung, auch planfestgestellte Projekte erneut zu bewerten, wenn noch nicht mit dem Bau begonnen wurde (vgl. Kapitel 5.1.3 der Grundkonzeption), wird sowohl positiv als auch negativ aufgenommen. Kritisiert wird, dass die erneute Bewertung planfestgestellter Projekte bereits in langwierigen Planungs-, Abstimmungs- und Beteiligungsprozessen getroffene Entscheidungen in Gefahr bringen könnte. Deshalb wird vorgeschlagen, planfestgestellte Projekte von einer Neubewertung auszunehmen oder ihnen einen besonderen Gewichtungsfaktor in der Bewertung zuzugestehen.

Daneben wird die Befürchtung geäußert, dass diese Regelung zu gehäuften Baubeginnen bis 2015 führt. Außerdem wird die Formulierung „voraussichtlicher Baubeginn bis 2015“ kritisiert, weil der Baubeginn ggf. doch nicht stattfindet. Erläuterungsbedarf besteht darüber hinaus in der Frage, warum ein Projekt nicht neu bewertet wird, wenn im Rahmen eines ÖPP-Projekts bereits ein Konzessionsvertrag abgeschlossen wurde.

Stellungnahme BMVBS:

Aus gesamtwirtschaftlicher Sicht ist es notwendig, mit den nur begrenzt zur Verfügung stehenden Mitteln die wichtigsten Projekte zu finanzieren. Um diese Projekte zu identifizieren bedarf es einer für alle Projekte identischen Bewertungsgrundlage, wie sie zurzeit mit der Prognose 2030 und einer modernisierten Methodik geschaffen wird. Nur so sind die Bewertungsergebnisse vergleichbar und erlauben eine nachvollziehbare Dringlichkeitsreihung.

Anforderungen an die Bundesverkehrswegeplanung und deren Rahmenbedingungen (z. B. Wirtschaftsentwicklung, demografischer Wandel etc.) ändern sich zudem. Die meisten Projekte der vorangegangenen BVWP werden zwar weiterhin sinnvoll sein, aber einige Projekte haben möglicherweise aus heutiger Sicht nicht mehr die damals festgelegte Priorität. Wenn die planfestgestellten Projekte des BVWP 2003 ungeprüft in den neuen BVWP 2015 übernommen würden, würde dies zu Lasten ggf. wesentlich dringlicherer Maßnahmen gehen. Der Spielraum des neuen BVWP wäre aufgrund des hohen gebundenen Finanzvolumens begrenzt und eine Schwerpunktsetzung entsprechend aktueller Herausforderungen stark eingeschränkt. Eine objektive Bewertung und Priorisierung aller Projekte unabhängig von ihrem Planungsstand ist daher unerlässlich. Wie in der Grundkonzeption angekündigt, wird der Planungsstand jedoch bei der späteren Umsetzung der Projekte eine wichtige Rolle spielen.

Parallel zur Erarbeitung des neuen BVWP wird es natürlich noch Baubeginne geben. Diese neu zu bewerten macht allerdings wenig Sinn. Deshalb sind Projekte, die bereits im Bau sind bzw. bis voraussichtlich Ende 2015 in Bau gehen oder für die ein ÖPP-Konzessionsvertrag besteht bzw. bis Ende 2015 bestehen wird, nicht erneut anzumelden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Projekte nur dann als „in Bau“ betrachtet werden, wenn sie, beispielsweise bei der Straße, im Straßenbauplan (Anlage zum Bundeshaushalt) eingestellt sind. Da es aufgrund der gegenwärtigen Finanzierungssituation kaum einen finanziellen Handlungsspielraum gibt, wird der Bund den Neubeginn von Projekten sehr restriktiv handhaben. Jedoch wird, wie in der Grundkonzeption angekündigt, im Verlauf der Projektbewertung noch einmal geprüft, ob die als „in Bau befindlich“ definierten Projekte tatsächlich wie vorgesehen bis Ende 2015 in Bau gehen können. Sollte

entgegen aktueller Einschätzungen ein Baubeginn bis Ende 2015 nicht möglich sein, sind nachträgliche Bewertungen möglich.

ÖPP-Projekte sind dann Bestandteil des Bezugsfalls und werden nicht noch einmal bewertet, wenn das Vergabeverfahren für die Konzession eingeleitet ist oder erwartet wird, dass dies bis Ende 2015 erfolgen wird. Bei diesen Projekten existiert bereits eine vertragliche Bindung bzw. ein Verhandlungsverfahren des BMVBS mit einem privaten Vertragspartner.

4.7 Verkehrsprognose 2030

4.7.1 Transparenz

Die Verkehrsprognose bildet die wesentliche Grundlage für den BVWP. Entsprechend häufig ist sie deswegen Gegenstand vieler Stellungnahmen. Dabei wird insbesondere der Wunsch nach einer transparenten Erarbeitung geäußert und die Veröffentlichung der Prognose samt der ihr zugrundeliegenden Rahmendaten gefordert. Außerdem werden in einigen Stellungnahmen Sensitivitätsbetrachtungen und eine nachträgliche Untersuchung vergangener Verkehrsprognosen (ex-post-Analyse) gefordert.

Stellungnahme BMVBS:

Wie in der Grundkonzeption dargestellt, wird ein besonderes Augenmerk auf die Sicherung der Qualität und Transparenz der Ergebnisse der Verkehrsprognose 2030 gelegt. Neben den umfangreichen Methoden- und Ergebnisdokumentationen werden auch die Ergebnisdatensätze, insbesondere die verkehrsträgerübergreifenden Quelle-Ziel-Matrizen des Güter- und des Personenverkehrs, nach Abschluss der Prognosearbeiten zur Verfügung stehen. Diese können von interessierten Stellen weiter genutzt werden. Entsprechende Hinweise auf diese Vorgehensweise wurden auch in die Grundkonzeption übernommen.

Die prognostischen Grundlagen und Ergebnisse werden in der Rückschau regelmäßig tatsächlichen Entwicklungspfaden gegenübergestellt. Aus diesem Prozess gegebenenfalls gewonnene Erkenntnisse fließen in die Bearbeitung neuer Prognosen ein.

4.7.2 Methodik und Szenario

Kritik wird daran geäußert, dass der Zeithorizont bis 2030 angesichts der Langlebigkeit von Verkehrsinfrastrukturen zu kurz greife. Außerdem wird gefragt, ob demografische Entwicklungen (Rückgang und Alterung der Bevölkerung) und Verhaltensänderungen der Bevölkerung hinreichend berücksichtigt werden. Unter Berücksichtigung der zu erwartenden demografischen Änderungen wird weiterhin angezweifelt, ob die Wirtschaftsentwicklung tatsächlich der wichtigste Treiber der Verkehrsnachfrage ist. Zudem werden die für die Verkehrsprognose angenommenen Nutzerkosten teilweise als zu optimistisch (zu niedrig) eingeschätzt. Auch die der Prognose zugrunde liegende Annahme, dass bis 2030 alle Projekte der Kategorien VB+ und VB realisiert sind, wird als unrealistisch kritisiert.

Stellungnahme BMVBS:

Die Verkehrsprognose bildet eine wichtige Grundlage für die langfristige Planung des Verkehrssystems. Die Entwicklung bis 2030 möglichst belastbar vorausszusehen, stellt dabei bereits eine enorme Herausforderung dar. Abschätzungen für einen noch längeren Zeitraum sind allenfalls als Grobabschätzungen der Entwicklung möglich. Das BMVBS ermittelt regelmäßig Langfristprognosen als Gesamtabsehung für Deutschland (z. B. bis 2050). Aufgrund der Unsicherheit umfassen diese Langfristprojektionen jedoch keine streckenspezifischen Belastungsergebnisse und können somit nicht Grundlage für die Bundesverkehrswegeplanung sein. Die bekannten demografischen Entwicklungen bis 2030 werden jedoch selbstverständlich in der Prognose berücksichtigt. Demografische Risiken nach 2030 sind nicht Gegenstand der Verkehrsprognose, können aber im Rahmen von Sensitivitätsbetrachtungen in den BVWP eingebracht werden.

Auch Veränderungen des Verkehrsverhaltens fließen in den Modellierungsprozess ein. Wichtige Grundlage zur Abbildung des Verkehrsverhaltens und damit zur Modellbildung ist die Erhebung „Mobilität in Deutschland“ (MiD) 2008. Diese repräsentative Haushaltsbefragung mit großer Stichprobe spiegelt das Verkehrsverhalten der deutschen Wohnbevölkerung wider. Die Stichprobe ist so gestaltet, dass sowohl räumliche (Regions- und Gemeindetypen) als auch soziodemographische Cluster gebildet werden können, so dass geschichtete Analysen für die Mobilitätskennziffern vorgenommen werden können. Diese Auswertungen sind eine der Grundlagen für die Modelle zur Verkehrserzeugung, Verkehrsverteilung und Verkehrsmittelwahl. Als weitere Datengrundlage zum Verkehrsverhalten stehen u. a. die MiD 2002 (Vorgängeruntersuchung zur MiD 2008) zur Verfügung sowie das „Deutsche Mobilitätspanel“ (MOP) zur Abbildung der Veränderung des Verkehrsverhaltens im Zeitverlauf.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist der mit Abstand größte "Treiber" der Verkehrsentwicklung. Diese Annahme impliziert Interdependenzen zwischen der wirtschaftlichen und der demografischen Entwicklung. Die Bedeutung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gilt sowohl für den Personenverkehr, der vor allem von den verfügbaren Einkommen abhängt, als auch für den Güterverkehr, der vom BIP, von der Produktion in wichtigen Wirtschaftsbereichen und vom Außenhandel determiniert wird. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung ist derzeit mit größeren Unsicherheiten bezüglich der längerfristigen Entwicklung behaftet als alle anderen Haupteinflussfaktoren – dies gilt insbesondere auch mit Blick auf die demografische Entwicklung. Um diese Unsicherheiten besser abbilden zu können, wurde entschieden, für die gesamtwirtschaftlichen Einflussgrößen zwei weitere Szenarien (neben dem „Kernszenario“) zu entwerfen. Konkretisiert wurde dies mit einer "Korridorlösung", bei der das BIP-Wachstum um etwa 0,3 Prozentpunkte über bzw. unter dem Kernszenario liegt. In den drei Szenarien ist selbstverständlich die demografische Entwicklung in vollem Umfang berücksichtigt.

Die Basis für die Prognosearbeiten bildet der sogenannte Szenario-Prozess. Hier werden die sozio-ökonomischen Entwicklungen, die Nutzer- und Transportkosten sowie weitere verkehrspolitische Rahmenbedingungen als Grundlage für die Verkehrsprognose erarbeitet. Die künftigen Entwicklungen der verkehrspolitischen Rahmenbedingungen sowie der Nutzer- bzw. der Transportkosten wurden im Auftrag des BMVBS von der Arbeitsgemeinschaft BVU / ITP / IVV / Planco erarbeitet. Bereits im Jahr 2011 wurde zur Absicherung der Annahmen eine hochrangig

besetzte internationale Expertenrunde mit Wissenschaftlern durchgeführt. Die dort vorgebrachten Anregungen wurden berücksichtigt. Im Rahmen des weiteren Beteiligungsprozesses zum BVWP 2015 wurden die Annahmen in verschiedenen Veranstaltungen und Gremien erläutert und diskutiert, etwa auf der zweiten Veranstaltung für Verbände zum BVWP am 12.09.2012. Unter Berücksichtigung der Anmerkungen und Hinweise aus dem Beteiligungsprozess wurde die zusammenfassende Darstellung der sozio-ökonomischen und verkehrspolitischen Rahmenbedingungen der Verkehrsprognose 2030 überarbeitet. Die Annahmen der Szenarien sind auf den Internetseiten des BMVBS veröffentlicht¹.

Grundlage des der Verkehrsprognose 2030 unterlegten Infrastrukturangebots sind der Bundesverkehrswegeplan 2003 bzw. die geltenden Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen, wobei aktuelle Untersuchungsergebnisse berücksichtigt werden. Die Vorgehensweise orientiert sich damit an den Festlegungen im Rahmen der geltenden Bedarfspläne, wie es dem Auftrag des Deutschen Bundestags entspricht und stellt die weitgehende Gleichbehandlung der drei Verkehrsträger sicher. Im Übrigen folgt die Verkehrsprognose 2030 damit methodisch den vorangegangenen Prognosen.

Je nach verfügbaren Haushaltsmitteln kann nicht ausgeschlossen werden, dass nicht alle unterstellten Maßnahmen bis zum Jahr 2030 bereits realisiert sind. Diese Unwägbarkeit darf aber nicht dazu verleiten, alternativ lediglich die derzeit bestehenden Netze, gegebenenfalls einschließlich der derzeit im Bau befindlichen Maßnahmen, heranzuziehen. Damit würde die Realität des Jahres 2030 wesentlich ungenauer getroffen. Auch die Annahme eines „Zwischenstandes“, also der Realisierung nur eines Teils der Maßnahmen, wäre mit vielen Unsicherheiten behaftet. Zudem ist es aus heutiger Sicht nicht möglich zu sagen, in welcher Reihenfolge und wann die Projekte umgesetzt werden. Dies hängt vom jeweiligen Planungsverlauf und dem Erlangen des Baurechts ab. Dabei obliegt die Entscheidung, wann gebaut wird, letztendlich dem Deutschen Bundestag in Form der jährlichen Finanzmittelbereitstellung. Eine Festlegung der Umsetzungsreihenfolge würde daher zu einer willkürlichen Auswahl führen, die aus methodischen Gründen nicht hinnehmbar wäre.

Die Verkehrsprognose 2030 kann und soll den Entscheidungen im Rahmen der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans bzw. der Bedarfspläne nicht vorgreifen. Das beschriebene Verkehrsinfrastrukturangebot gilt daher nur für die Verkehrsprognose selbst und legt nicht fest, welche Projekte im BVWP 2015 bewertet oder gar in den neuen BVWP aufgenommen werden. Für den BVWP 2015 werden das Bezugsfallnetz (Netz der bestehenden bzw. nicht mehr zu bewertenden Projekte) und das Planfallnetz (Netz inkl. des zu bewertenden Projekts) unabhängig von dem Prognosenetz gebildet.

4.8 Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)

Aus vielen Stellungnahmen wird deutlich, dass hinsichtlich des Ablaufs und der Einflussfaktoren der NKA Unklarheiten bestehen, insbesondere was die Einbeziehung von Umweltindikatoren anbelangt. Zusätzlich zu diesen Grundsatzfragen machen einige Stellungnahmen spezifische

¹ Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/verkehrsprognose-2030.html>

Vorschläge für eine Modifizierung der NKA. Kritik wird dahingehend geäußert, dass Zeitgewinne zu hoch gewichtet seien und dass raumordnerische Effekte entgegen der Aussagen in der Grundkonzeption in der NKA nicht hinreichend berücksichtigt würden. Weiterhin wird nach der Berücksichtigung von Güterverkehrskorridoren bei der Prognose und Bewertung von Schienenverkehrsprojekten gefragt.

Stellungnahme BMVBS:

Das wesentliche Element der Projektbewertung ist die gesamtwirtschaftliche Bewertung nach einheitlichen Methoden und Kriterien. Dabei wird im Kern das Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse angewendet. Diese erlaubt einen Vergleich gänzlich unterschiedlicher Projekte hinsichtlich ihrer Effektivität und Rentabilität. Im Rahmen der BVWP-Bewertung wird die NKA um umwelt- und naturschutzfachliche sowie wie raumordnerische bzw. städtebauliche Beurteilungen ergänzt.

Beim Verfahren der Kosten-Nutzen-Analyse werden die Investitionskosten den projektbedingten Vor- und Nachteilen (Projektwirkungen) gegenübergestellt. Alle Projektwirkungen – gleichgültig bei wem sie anfallen – werden als positive oder negative Nutzen und Kosten berücksichtigt und in Geldwerten ausgedrückt („monetarisiert“). Auch Umwelteffekte (z. B. Minderung der Schadstoff-Emission oder ökologische Beeinträchtigungen) sind - soweit monetarisierbar und in entscheidungsrelevanter Größenordnung - als positive oder negative Nutzengrößen berücksichtigt.

Der Vergleich

- der projektbedingten Effekte einer Investition (d. h. projektbedingten Effekte = Vor- und Nachteile = positive und negative Nutzen = Kostenersparnisse und Kostenmehrungen)
- mit den Investitionskosten

erfolgt als Nutzen-/Kosten-Verhältnis (NKV):

$$\frac{\text{Nutzen}}{\text{Kosten}} = \frac{\text{Summe aller projektbedingten Effekte}}{\text{Summe aller projektbedingten Investitionskosten}}$$

Als einen der Haupteffekte (Wirkungen) einer Investition in die Infrastruktur stellt sich i. d. R. die Ressourceneinsparung bei den Transportvorgängen, d. h. Nutzen aus der Verbilligung von Beförderungsvorgängen heraus. Derartige Beförderungskostenersparnisse ergeben sich insbesondere dann, wenn durch die erwogene Maßnahme größere Fahrzeugabmessungen oder höhere Fahrzeugauslastungen ermöglicht, die Verkehre beschleunigt oder Transportentfernungen verkürzt werden. Im Personenverkehr spielt hier insbesondere die Verkürzung der Reisezeiten eine wichtige Rolle.

Ein weiterer regelmäßig eintretender Effekt von Infrastrukturinvestitionen sind Veränderungen im Bereich Betrieb und Instandhaltung der Wege. Derartige projektbedingte Kostenveränderungen werden als Nutzen (bei Kostenreduzierungen) oder als negative Nutzen (bei Kostenerhöhungen) berücksichtigt.

Falls das erwogene Projekt (nennenswerte) Verkehrsverlagerungen von anderen Verkehrsträgern erwarten lässt, werden die Transportkostendifferenzen (z. B. Straße zu Wasserstraße) für die verlagerten Transportmengen als Nutzen aus intermodaler Verlagerung berücksichtigt.

Andere Effekte sind meist von nachrangiger Bedeutung.

Voraussetzung für die NKA ist, dass die Nutzen- und Kosten-Merkmale in Geldeinheiten gemessen werden können. Bei den Investitionskosten ist dies relativ einfach möglich. Bei vielen Nutzenkomponenten existieren hingegen methodische Herausforderungen, z. B. bei der Monetarisierung von Fahrzeitgewinnen, Schadstoffen oder der Erhöhung der Verkehrssicherheit. Es müssen methodisch und teilweise auch ethisch schwierige Fragen beantwortet werden: Wie teuer ist eine Tonne CO₂? Welchen Preis hat eine tote oder verletzte Person? Die Monetarisierung von nicht originär in Geldeinheiten vorliegenden Wirkungen erfolgt i. d. R. über Wettbewerbskosten, Zahlungsbereitschaftsansätze oder Vermeidungskostenansätze. Die Kostenansätze sind keine subjektive Einschätzung der Bewertung, sondern werden aus Marktbeobachtungen oder repräsentativen Befragungen abgeleitet.

Idealerweise würden sich alle Projektwirkungen monetarisieren lassen, so dass im resultierenden NKV jede erdenkliche Projektwirkung Ausdruck findet. Dies ist insbesondere bei der Berücksichtigung von Umweltwirkungen und raumordnerischen Effekten (siehe auch Abschnitt 4.4) nicht der Fall. Dies führt allerdings dazu, dass ein Teil der Umweltindikatoren – nämlich die monetarisierbaren – in der NKA enthalten sind (Geräusch- und Abgasbelastungen sowie innerörtliche Trennwirkungen), während andere Umweltwirkungen wiederum außerhalb der NKA im Zuge der umwelt- und naturschutzfachlichen Bewertung beurteilt werden müssen.

Die Bewertungsmethodik der Nutzen-Kosten-Analyse wird momentan in mehreren Forschungsprojekten überarbeitet. Die Grundkonzeption hat den Anspruch, einen Einblick in die Werkstatt dieser Forschungsprojekte zu geben, um so aufzuzeigen, wo die größten Überarbeitungen vorgenommen werden. Dabei werden auch die in den Stellungnahmen angesprochenen Themen betrachtet. Beispielsweise untersucht das Projekt „Grundsätzliche Überprüfung der NKA“ die Monetarisierung von Umwelt- und Raumordnungseffekten. Nicht-monetarisierbare Umweltindikatoren werden in weiteren Projekten zur Strategischen Umweltprüfung und zur Umweltbewertung überarbeitet. Ebenso wird die Bewertung von Zeitkosten aktualisiert (FE „Zeitkosten/Zuverlässigkeit“). Informationen zu diesen und weiteren Forschungsprojekten sind auf den Internetseiten des BMVBS eingestellt.

Die in den Stellungnahmen enthaltenen Vorschläge zur Ergänzung der Bewertungsmethodik werden an die Gutachter weitergegeben. Da der Entwurf der Bewertungsmethodik noch nicht vorliegt, soll hier nicht vertieft zu den Anregungen Stellung genommen werden. Grundsätzlich lässt sich feststellen, dass Deutschland schon heute über eine der am stärksten differenzierten Bewertungsmethoden weltweit verfügt. Beispielsweise wurden die in den Stellungnahmen häufig angesprochenen externen Effekte (z. B. Lärmbelastung, Abgasbelastung, Trennwirkungen) des Verkehrs schon in der Vergangenheit als monetäre Komponenten der NKA berücksichtigt.

Die geforderten weiteren Ausdifferenzierungen des Verfahrens müssen dabei in einem angemessenen Verhältnis zum Aufwand und der Planungsgenauigkeit der Bundesverkehrswegeplanung stehen. Teilweise liefern theoretisch denkbare Infrastruktureffekte nur sehr kleine positive

oder negative Nutzenbeiträge, die das NKV erst in der dritten oder vierten Nachkommastelle verändern. Die Überprüfung der Bewertungsmethodik soll sich deswegen auf die für das Ergebnis relevanten Parameter konzentrieren.

Die EU hat gemäß Verordnung VO 913/2010 die Einrichtung grenzübergreifender Güterverkehrskorridore für den wettbewerbsfähigen Schienengüterverkehr beschlossen, die in Teilen auch das deutsche Schienennetz berühren. Für diese Korridore gelten unter anderem gesonderte Verfahren zur Bereitstellung von Trassenkapazitäten für internationale Güterzüge. Momentan laufen mehrere Verkehrsgutachten zu den sich daraus ergebenden Änderungen bei der Verkehrsnachfrage. Die Erkenntnisse der Studien werden bei der Projektbewertung Schiene des BVWP 2015 berücksichtigt.

4.9 Priorisierungsstrategie

4.9.1 Verfügbare Finanzmittel und deren Aufteilung auf die Verkehrsträger

In den Stellungnahmen wurde die Frage aufgeworfen, ob für die Priorisierung nicht die Kenntnis der verfügbaren Finanzmittel unabdingbar ist. Weiterhin wird angesprochen, wie der zweite Priorisierungsschritt, die Aufteilung der Investitionsmittel auf die Verkehrsträger, genau abläuft und ob nicht vor dem zweiten Priorisierungsschritt die Projekte mit dem größten Nutzen verkehrsträgerübergreifend identifiziert werden müssten.

Stellungnahme BMVBS:

Wie in Abbildung 14 der Grundkonzeption dargestellt, ist eine zentrale Eingangsgröße der Priorisierung das verfügbare Finanzvolumen. Das Investitionsvolumen wird sich am grundsätzlichen Investitionsbedarf, den dann vorliegenden Erkenntnissen zur mittelfristigen Finanzplanung und zu Finanzierungsinstrumenten im Verkehrsinfrastrukturbereich orientieren und – wie in der Vergangenheit – in Abstimmung mit dem Bundesministerium der Finanzen festgelegt. Erfahrungsgemäß übersteigen die bauwürdigen Projekte mit hohem NKV die bereitgestellten Finanzmittel. Der BVWP 2015 soll insofern auch aufzeigen, welcher Bedarf an Infrastruktur besteht und welche Nutzen durch zusätzliche Finanzmittel realisiert werden könnten. Nur wenn die effiziente Verteilung und der Anstieg der verfügbaren Finanzmittel Hand in Hand gehen, wird eine langfristig tragfähige Infrastrukturentwicklung gelingen. Diese Herleitung ist aber erst anhand der projektbezogenen Bewertungsergebnisse möglich. Eine Diskussion zum Finanzbedarf ist daher verfrüht. Am Ende des Prozesses steht das Ziel, für den nach strikter Priorisierung festgestellten Bedarf die notwendigen Finanzmittel bereitzustellen und einen realistisch finanzierbaren Projektumfang festzulegen.

Die Entscheidung über die Aufteilung der Finanzmittel auf die drei Verkehrsträger wird im BVWP 2015 auf Grundlage der Ergebnisse der Projektbewertungen erfolgen. Bevor die Priorisierung erfolgen kann, muss deshalb für jedes Projekt eine Einzelbewertung (Nutzen-Kosten-Verhältnis, Umweltbewertung etc.) nach einem standardisierten verkehrsträgerübergreifenden Verfahren durchgeführt werden. Im Anschluss an die Projektbewertung werden die Bewertungsergebnisse der Einzelprojekte aggregiert, um aufzuzeigen, welche Gesamtwirkungen mit dem Plan verbunden sind. Dabei wird veranschaulicht, wie sich bei unterschiedlichen Investiti-

onsstrategien die Gesamtwirkungen des Plans verändern. Hierzu können Auswertungen in unterschiedlicher Differenzierung erfolgen. So kann beispielsweise transparent gemacht werden, wie sich durch den BVWP – auch in unterschiedlichen Investitionsszenarien – die CO₂-Emissionen verändern. Zum besseren Verständnis des Vorgehens bei der Mittelaufteilung auf die Verkehrsträger ist in Kapitel 6.2.2 der Endfassung der Grundkonzeption ein Beispiel aufgenommen worden.

Der Vorschlag, eine verkehrsträgerübergreifende Rangreihung auf Basis der Einzelprojektbewertungen vorzunehmen, aus der sich dann automatisch die aus wirtschaftlicher Sicht optimale Budgetaufteilung auf die drei Verkehrsträger ergibt, ist sowohl methodisch wie politisch schwer umsetzbar. Dies würde nur dann funktionieren, wenn die Investitionsentscheidungen ausschließlich auf Basis der Nutzen-Kosten-Verhältnisse getroffen würden. Die Projekte mit den höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnissen würden entsprechend den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln in den BVWP aufgenommen. Die Aufteilung der Finanzmittel auf die Verkehrsträger wäre auf diese Weise automatisch erfolgt. Da jedoch auch umwelt- und naturschutzfachliche, raumordnerische und städtebauliche Beurteilungen vorgenommen werden, deren Ergebnisse nicht monetarisiert werden (können), ist eine Rangreihung allein nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis nicht sachgerecht.

Mit dem beschriebenen Verfahren der Bewertung unterschiedlicher Investitionsstrategien bzw. -szenarien kann eine Schwerpunktsetzung der Investitionen anhand der Gesamtplanwirkungen vorgenommen werden. So ist es beispielsweise möglich, den Beitrag der Investitionen des BVWP 2015 zu bereits vorliegenden Zielsetzungen (wie z.B. zum Flächenverbrauch oder zu CO₂-Emissionen) auszuweisen und die Investitionen auf wichtige Zielsetzungen der Bundesverkehrswegeplanung (z.B. Reduktion von Engpässen) auszurichten. Im Ergebnis des Vergleich und der Abwägung von Investitionsszenarien ergibt sich dann die Mittelaufteilung auf die Verkehrsträger. Dabei kann auch aufgezeigt werden, ob bzw. in welchem Ausmaß bestimmte umwelt- wie verkehrspolitische Ziele mit Hilfe der Investitionsentscheidungen im BVWP erreicht werden können.

4.9.2 Engpassbeseitigung versus Nutzen-Kosten-Verhältnis

Die Fokussierung auf die Engpassbeseitigung wird in einer Mehrheit der Stellungnahmen gelobt. Unklarheiten bestehen dahingehend, wie mit dringend notwendigen Engpassbeseitigungsmaßnahmen umgegangen wird, wenn diese z. B. aufgrund von hohen Kosten ein geringeres NKV aufweisen. In einigen Stellungnahmen wird die Engpassbeseitigung aber auch als unnötiges Kriterium bezeichnet, weil sich diese bereits als hoher Nutzen im NKV niederschlagen müsste. Eine Priorisierung sollte allein nach dem NKV erfolgen.

Stellungnahme BMVBS:

Tatsächlich führt eine Engpassbeseitigung in der Regel zu einer Reduktion der Reisezeit bzw. Unzuverlässigkeit, die im Nutzen-Kosten-Verhältnis erfasst wird. Die Erfahrungen der letzten BVWP zeigen aber, dass eine Priorisierung allein nach dem NKV zu kurz greift. Deswegen wird im BVWP 2015 ein zweistufiges Verfahren verfolgt: Zunächst wird für alle Projekte das NKV berechnet. Danach erfolgt die Priorisierung, die das Kriterium „Engpassbeseitigung“ als separate

Größe neben dem NKV berücksichtigt. Dabei kann die Engpassbeseitigung aber nicht geringere NKV ausgleichen. Es handelt sich somit nicht um eine Doppelbewertung. Vielmehr sollen aus der großen Menge der Projekte mit einem hohen NKV diejenigen ausgewählt werden, die aus Sicht der Netzmängelanalysen vordringlich umgesetzt werden sollen. Dadurch wird eine transparente Priorisierung auf Grundlage eines einfach nachvollziehbaren Kriteriums ermöglicht.

Maßnahmen, die aufgrund hoher Baukosten nur geringere NKV erreichen, aber zur Engpassbeseitigung beitragen (häufig im Fall von Lückenschlüssen), stellen eine Herausforderung der Bewertung dar. Wie oben ausgeführt, darf das Kriterium Engpassbeseitigung nicht zu einer Doppelbewertung führen und kann daher ein geringeres NKV nicht ausgleichen. Es dient lediglich zur Reihung innerhalb der hochwirtschaftlichen Projekte mit einem höheren NKV. Eine Orientierung am NKV sollte grundsätzlich immer erfolgen, da es als gesamtwirtschaftliche Kenngröße die effiziente Verteilung von begrenzten Mitteln sicherstellt.

4.9.3 Umweltbetroffenheit

Das Kriterium Umweltbetroffenheit, das in Kapitel 6 der Grundkonzeption an verschiedenen Stellen erwähnt wird, ist Gegenstand vieler Stellungnahmen, aus denen gegensätzliche Meinungen zu erkennen sind. Einerseits wird die Bedingung gelobt, dass ein Projekt keine hohe Umweltbetroffenheit aufweisen darf, um in die Kategorie VB+ aufgenommen zu werden, oder sogar eine Ausweitung dieser Bedingung auf die Kategorie VB gefordert. Andererseits stehen Mahnungen, dass dringend zur Engpassbeseitigung notwendige Verkehrsprojekte von einer hohen Umweltbetroffenheit nicht aufgehalten werden dürfen. Dies sei umso mehr der Fall, weil Umweltindikatoren bereits in der Nutzen-Kosten-Analyse enthalten seien.

Viele Bürger und Verbände vermissen aber auch eine tiefergehende Definition, was unter Umweltbetroffenheit zu verstehen ist, und ab wann sie als hoch einzustufen ist. Von vielen Bürgern wurde im Zusammenhang mit der Umweltbetroffenheit gefragt, inwieweit speziell der Trinkwasserschutz in der Bundesverkehrswegeplanung berücksichtigt wird.

Darüber hinaus wird in einigen Stellungnahmen gefordert, dass neben der Berücksichtigung der Umweltbetroffenheit in der Priorisierung Projekte mit hoher Umweltbetroffenheit wie im BVWP 2003 gesondert gekennzeichnet werden sollten („Ökostern“).

Stellungnahme BMVBS:

Das Kriterium der Umweltbetroffenheit bezieht sich auf Umweltkriterien, die in den projektbezogenen umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilungen ermittelt werden (z. B. Zerschneidungswirkungen oder Flächenverbrauch). Davon zu unterscheiden sind Umweltwirkungen, die monetarisiert werden können und damit in der Nutzen-Kosten-Analyse abgebildet werden (z. B. Lärm- und CO₂-Emissionen). Details zum Verfahren der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung werden derzeit noch im Rahmen eines Forschungsprojektes ermittelt und werden voraussichtlich im Herbst 2013 vorliegen. Die Verfahren der Nutzen-Kosten-Analyse und der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung werden so entwickelt, dass Doppelbewertungen ausgeschlossen sind. Nach derzeitigem Stand wird in dem Verfahren zur Beurteilung der Umweltbetroffenheit der Trinkwasserschutz explizit berücksichtigt. Ohnehin ist davon auszugehen, dass in den späteren konkreten Planungen Konflikte mit dem Trinkwasserschutz auf ein un-

schädliches Maß verringert werden, da die Anforderungen an den Bau und die Ausstattung der Verkehrsanlagen in Wasserschutzgebieten dem Stand der Technik entsprechend umfassend geregelt sind.

Gemäß der Priorisierungsstrategie zum BVWP 2015 sollen in die Investitionsentscheidungen alle Untersuchungs- bzw. Bewertungsergebnisse einfließen und somit auch die Ergebnisse der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung. Soweit Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen deutliche Auswirkungen auf Umwelt und Natur haben, werden diese bei der Gesamtabwägung berücksichtigt. Hinzu kommt, dass die planerische Umsetzung von Vorhaben mit einer hohen Umweltbetroffenheit oftmals sehr langwierig und mit großen Schwierigkeiten verbunden sein kann. Teilweise müssen Planungen deshalb sogar eingestellt werden. Da Projekte der Dringlichkeitskategorie VB+ zu einem möglichst frühen Zeitpunkt des Geltungszeitraums des BVWP 2015 umgesetzt werden sollen, sind lange Planungsvorläufe damit schwer vereinbar. Aus diesen Gründen hält das BMVBS in der Priorisierungsstrategie am Kriterium der geringen Umweltbetroffenheit fest, so dass Vorhaben nur dann in die Kategorie VB+ eingestuft werden können, wenn keine hohe Umweltbetroffenheit vermutet wird.

Die Priorisierungsstrategie wird in diesem Punkt jedoch dahingehend angepasst, dass das Kriterium der Umweltbetroffenheit nicht zur Anwendung kommt, wenn im Rahmen des Zulassungsverfahrens alle naturschutzfachlichen Probleme rechtlich umfassend abgearbeitet wurden. Dazu ist in der Regel ein bestandskräftiger Planfeststellungsbeschluss erforderlich. Für diese Vorhaben entfällt das oben genannte Argument der langen bzw. schwierigen Planungen. Es wäre nicht sachgerecht, Vorhaben aufgrund der Ergebnisse der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung auf BVWP-Ebene in ihrer Dringlichkeit aus dem VB+ in den VB zu verschieben, wenn in den detaillierteren Untersuchungen während des Planfeststellungsverfahrens eine Abwägung aller Belange bereits stattgefunden hat.

Die Kennzeichnungen von Projekten im BVWP 2003 und im Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2004 mit dem sogenannten „Ökostern“ sind Hinweis auf den besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag für diese Projekte. Mit dieser Kennzeichnung waren jedoch keine materiellen oder verfahrensmäßig neuen Anforderungen an die Planung verbunden. Unabhängig von einer Kennzeichnung mit dem „Ökostern“ müssen alle umwelt- und naturschutzfachlichen Konflikte im Zulassungsverfahren bis zum Vorliegen des Baurechts rechtlich umfassend abgearbeitet werden. Insoweit hatte die Kennzeichnung der Projekte mit dem „Ökostern“ keine unmittelbaren Folgen für die weiteren Planungen.

Bei der Aufstellung des BVWP 2015 werden gegenüber 2003 wesentlich weitergehende Anforderungen an die Anmeldung und Bewertung der Projekte gestellt. Bereits mit der Anmeldung der Projekte sind die erkennbaren umwelt- und naturschutzfachlichen Konflikte im Trassenverlauf der geplanten Bundesfernstraßen umfassend darzustellen und entsprechend in die Kostenermittlungen einzubeziehen. Die umwelt- und naturschutzfachlichen Auswirkungen von Projekten werden vor der Bewertung durch externe Gutachter überprüft, und daraus folgend wird gegebenenfalls eine Änderung der Anmeldung gefordert. Diese Vorgehensweise wird zu einer besseren umwelt- und naturschutzfachlichen Planung, wirklichkeitsnäheren Kostenermittlung und damit auch zu einem realistischeren Nutzen-Kosten-Verhältnis führen.

Für jedes bewertete Projekt wird ein Dossier erstellt und veröffentlicht, in dem u. a. die Ergebnisse der umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung auf der Einzelprojektebene dargestellt werden. Darüber hinaus kann eine Übersicht der Projekte mit einer besonders hohen Umweltbetroffenheit erstellt werden. Die geforderte Kennzeichnung von Projekten mit hoher Umweltbetroffenheit wird somit im BVWP 2015 auch ohne Kennzeichnung mit einem „Ökostern“ erfüllt.

4.9.4 Vorschläge für weitere Priorisierungskriterien

In einigen Stellungnahmen zur Grundkonzeption wird die Einführung weiterer Priorisierungskriterien gefordert, um die Bevorzugung bestimmter Infrastrukturprojekte zu erreichen. Dazu zählt insbesondere die Priorisierung von Projekten des Seehafenhinterlandverkehrs. Aber auch Lückenschlüsse, die Anbindung von Flughäfen, europäische Achsen und grenzüberschreitender Verkehr werden als Priorisierungskriterien genannt.

Stellungnahme BMVBS:

Das BMVBS teilt die Einschätzung, dass es sich bei den genannten Punkten um wichtige Faktoren für Infrastrukturentscheidungen handelt. Deswegen hat das BMVBS die verbesserte Anbindung intermodaler Drehkreuze in der Überarbeitung der Grundkonzeption als eigenes Ziel für den BVWP 2015 explizit verankert (s. Kapitel 4.3.2). Aus methodischen Gründen sind die geforderten Erweiterungen aus Sicht des BMVBS jedoch nicht als separate Kriterien für die Priorisierungsstrategie geeignet. Dies beginnt bereits beim Versuch, die genannten Kriterien genau zu definieren: Welche Netzteile sind europäische Achsen, wie weit reicht der Seehafenhinterlandverkehr, bis zu welcher Größe bzw. Länge ist ein Vorhaben noch ein Lückenschluss? Kritisch zu hinterfragen ist auch, ob ein Projekt allein dadurch sinnvoll ist, dass es einer dieser Kategorien zugewiesen werden kann. So gibt es vermutlich verschiedenste Vorhaben, die beispielsweise einen Einfluss auf den Seehafenhinterlandverkehr haben, aber nur eine eher geringe verkehrliche Wirkung haben oder sehr teuer sind. Letztlich besteht bei der Einführung mehrerer der genannten Kriterien auch die Gefahr, dass eine echte Priorisierung nicht mehr stattfindet, da ein Großteil der Vorhaben zumindest eines der Kriterien erfüllt und damit als vordringlich gelten müsste.

Aus diesem Grund beziehen sich die Kriterien in der Priorisierungsstrategie zum BVWP 2015 auf die Wirkungen des Vorhabens, die in den Nutzen-Kosten-Analysen, umwelt- und naturschutzfachlichen, städtebaulichen und raumordnerischen Beurteilungen und den Engpassanalysen ermittelt werden. Diese Strategie trägt den in den Stellungnahmen genannten Aspekten Rechnung. So bestehen auf vielen Hauptab- und -zufuhrstrecken der Seehäfen Engpässe, deren Beseitigung im Fokus des BVWP 2015 stehen wird. Auch die Beseitigung von Lückenschlüssen dürfte in der Regel durch gute Ergebnisse der Nutzen-Kosten-Analysen prioritär sein. Dazu trägt auch die künftige Berücksichtigung des Faktors „Zuverlässigkeit des Verkehrsablaufs“ im Bewertungsverfahren bei.

4.9.5 Gleichbehandlung der Verkehrsträger

Einige Stellungnahmen sehen in der Priorisierungsstrategie eine fehlende Gleichbehandlung der Verkehrsträger und vermuten unzulässige Doppelbewertungen insbesondere beim Verkehrsträger Wasserstraße. Weiterhin wird hinterfragt, warum das Kriterium Engpassbeseitigung bei den Verkehrsträgern Straße und Schiene nicht gleichlautend definiert ist.

Stellungnahme BMVBS:

Anlass für eine notwendige Priorisierung der erwogenen Investitionen aller Verkehrsträger ist die weiterhin knappe Ressourcenausstattung. Der Erhaltungs- bzw. Ersatzinvestitionsbedarf und der gesamtwirtschaftlich nachgewiesene Neu- und Ausbaubedarf übersteigen die mittelfristigen Finanzierungsmöglichkeiten des Bundeshaushaltes deutlich. Aufgrund der großen Anzahl hochwirtschaftlicher Neu- und Ausbauprojekte ist eine Priorisierung der Projekte also unerlässlich.

Voraussetzung für die Einordnung in den Vordringlichen Bedarf ist für alle Verkehrsträger der Nachweis der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit anhand eines hohen Nutzen-Kosten-Verhältnisses. In einem weiteren Schritt sind aus diesen hochwirtschaftlichen Projekten die auszuwählen, die zeitlich besonders dringlich sind und deren Realisierung deshalb beschleunigt werden soll, diese werden deswegen in den Vordringlichen Bedarf Plus (VB+) eingeordnet. Die Kriterien für die Auswahl der VB+-Projekte orientiert sich an den Zielen des BVWP 2015 und den festgestellten Netzmängeln. Da Netzmängel immer verkehrsträgerspezifisch sind, sind auch die Kriterien des VB+ den spezifischen Erfordernissen der einzelnen Verkehrsträger angepasst.

Für die Verkehrsträger Straße und Schiene steht bei der Priorisierung die Beseitigung von quantitativen Kapazitätsengpässen im Vordergrund. Da es strukturelle Unterschiede zwischen diesen beiden Verkehrsträgern gibt, ist ein einheitliches Engpasskriterium für beide Verkehrsträger allerdings nicht möglich. Der Schienenverkehr wird mit einem Fahrplan abgewickelt, dem eine Trassenvergabe zugrunde liegt. Bei großer Nachfrage kann es daher vorkommen, dass Fahrtwünsche von vornherein bei der Trassenvergabe abgelehnt werden. Diese Verkehre finden dann auf einem anderen Verkehrsträger statt. Anders als im Straßenverkehr, bei dem jedes weitere hinzukommende Fahrzeug bei Streckenüberlastung den Rückstau und die Fahrtzeit verlängert, kann die Überlastung auf der Schiene nicht unbegrenzt steigen, sondern nur bis zur technisch maximalen Trassenkapazität. Eine Engpassauflösung Schiene kann deswegen nicht allein durch den Abbau von Staustunden quantifiziert werden. Stattdessen wird bei Schienenprojekten der Auslastungsgrad vor und nach der Baumaßnahme sowie die Nutzung zusätzlich geschaffener Trassenkapazitäten berücksichtigt.

Das Netz der Wasserstraße weist nur in wenigen Bereichen quantitative Engpässe auf. Stattdessen steht bei der Wasserstraße die Beseitigung von qualitativen Engpässen in Form von Schiffsgrößen- und Tiefgangsbeschränkungen im Vordergrund. Dabei ist zu beachten, dass bereits kurze qualitative Engpässe (z.B. fehlende Durchfahrtshöhe bei einzelnen Brücken) die Qualität der gesamten Relation beeinträchtigen. Ausbaumaßnahmen entfalten ihre Wirksamkeit daher erst, wenn auf der Gesamtrelation durchgängig gleich gute Transportbedingungen hergestellt werden. Dieser Effekt tritt bei der Wasserstraße umso stärker hervor, da die geringe Netz-

dichte keine Umfahrung von qualitativen Engpässen erlaubt. Daraus ergibt sich noch stärker als bei anderen Verkehrsträgern die Notwendigkeit, Investitionen nicht allein nach dem Vorhandensein von punktuellm Ausbaubedarf, sondern immer in der Wirkung der Gesamrelation zu betrachten. Aufgrund der begrenzten Mittel sind die Gesamrelationen mit hohem Verkehrsaufkommen auf den Wasserstraßen vordringlich zu behandeln. Als maßgebliches Kriterium für die Kategorisierung des VB+ ist deswegen die Verkehrsbedeutung von Transportrelationen gewählt worden. Der geeignetste Maßstab hierfür ist die vorhandene und prognostizierte Transportmenge.

Alle drei Verkehrsträger werden somit jeweils mit einem zum NKV zusätzlichen Kriterium beim VB+ priorisiert: Straße und Schiene mit einem Kriterium zur Abbildung quantitativer Engpässe; Wasserstraße mit einem Kriterium zur Verkehrsbedeutung. Diese zusätzlichen Kriterien basieren auf Wirkungen, die auch im NKV enthalten sind. Auf diese Weise werden aus einer großen Menge von Projekten mit hohem NKV verkehrsträgerspezifisch die Projekte ausgewählt, die vordringlich umgesetzt werden sollen. Dadurch wird eine transparente Priorisierung ermöglicht, die individuelle Anforderungen der Verkehrsträger berücksichtigt und gleichzeitig eine grundsätzliche Gleichbehandlung der Verkehrsträger gewährleistet.

4.10 Transparenz und Beteiligung

Der bisherige Prozess zur Aufstellung des BVWP 2015 wird hinsichtlich seiner Transparenz gelobt. Insbesondere das Beteiligungsverfahren zur Grundkonzeption wird begrüßt. Mehr Transparenz wird hinsichtlich der Offenlegung von Quellen bzw. Grundlagen, von einzelnen Bewertungsergebnissen und der Erhaltungsbedarfsprognosen gewünscht. Weiterhin wird gefordert, dass Bürgerbeteiligung zur Voraussetzung für die Projektanmeldungen z. B. der Länder gemacht wird. Unabhängig vom BVWP wird gefordert, dass ein regelmäßiger Verkehrsinfrastrukturbericht entwickelt wird.

Stellungnahme BMVBS:

Wie im Beteiligungskonzept dargestellt, sollen die Grundlagen und Ergebnisse des BVWP öffentlich zugänglich gemacht werden. Bewertungsergebnisse einzelner Projekte samt der detailliert aufgeführten Nutzen und Kosten werden im Projektinformationssystem (PRINS) veröffentlicht. Die verkehrsträgerspezifischen Erhaltungsbedarfsprognosen 2030 für Straße und Wasserstraße werden im BVWP 2015 einen großen Stellenwert einnehmen. Im Sinne transparenter Erarbeitung werden die Ergebnisse und methodischen Grundlagen nach Abschluss der Erhaltungsbedarfsprognosen zur Verfügung gestellt. Aufgrund der Vielzahl von Nachfragen zur Erhaltungsbedarfsprognose Straße soll auch die aktuelle Erhaltungsbedarfsprognose 2025 veröffentlicht werden. Eine entsprechende Langfassung mit einer ausführlicheren Methodikbeschreibung und Ergebnisdokumentation soll voraussichtlich im Herbst 2013 auf den Internetseiten des BMVBS eingestellt werden. Die in der Grundkonzeption dargestellten Netzmängelanalysen werden nach Vorliegen der Verkehrsprognose 2030 aktualisiert und mit dem BVWP 2015 veröffentlicht.

Der Wunsch, die Bürgerbeteiligung zur Voraussetzung von Projektanmeldungen zu machen, ist nachvollziehbar, aber aus Sicht des BMVBS nicht umsetzbar. Zum einen reicht auf der Ebene der Gesamtnetzplanung im BVWP die Planungstiefe für eine umfassende Diskussion einzelner Pro-

jekte nicht aus. Zum anderen fehlen allgemein anerkannte Regeln für den geforderten Akzeptanznachweis bei der Anmeldung (z. B. max. fünf Gegner oder mind. 50 % Befürworter?). Weiterhin werden die zu untersuchenden Projekte für den BVWP 2015 nicht ausschließlich durch die Länder – die überwiegend für ihre beabsichtigten Anmeldungen eine Bürgerbeteiligung durchgeführt haben – oder betroffene Gebietskörperschaften, sondern auch durch Bürger, Verbände oder Abgeordnete angemeldet. Der Nachweis der Akzeptanz bzw. das Durchführen von Konsultationsgesprächen ist für diese Anmelder nicht zu leisten und würde voraussichtlich zu für die Bürger schwer durchschaubaren Zuständigkeiten führen. Eine Beteiligung in den von Einzelvorhaben lokal betroffenen Gebietskörperschaften würde überdies bei einer bundesweiten Netzplanung zu kurz greifen.

Der angesprochene jährliche Bericht zur Verkehrsinfrastruktur steht nur in indirektem Zusammenhang mit dem BVWP. Informationen zur Verkehrsinfrastruktur des Bundes sind bereits in zahlreichen Veröffentlichungen enthalten. Dies gilt auch für Aussagen zum Erhaltungszustand der Verkehrswege. Neben jährlichen Publikationen des BMVBS wie z. B. dem Verkehrsinvestitionsbericht werden eine Reihe von Publikationen für einzelne Verkehrsträger herausgegeben. Zusätzliche Berichtspflichten hätten nur einen geringen zusätzlichen Mehrwert und laufen dem Ziel des Bürokratieabbaus zuwider.

5 Fazit

Der BVWP ist das wichtigste Steuerungselement zur Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Die Entscheidung über den Bedarf und die Dringlichkeit eines Projektes im BVWP bestimmt maßgebend den Planungsprozess. Daraus ergibt sich ein großes öffentliches Interesse. Damit eine Verständigung zu den notwendigen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen gelingt, setzt das BMVBS beim BVWP 2015 von Beginn an auf transparente Erarbeitung und frühzeitige Bürgerbeteiligung. Bereits zum Entwurf der Grundkonzeption konnten sich die Bürgerinnen und Bürger sowie die Verbände aktiv einbringen.

Insgesamt erreichten das BMVBS in den letzten Monaten 150 Stellungnahmen im Online-Konsultationsverfahren und mehrere schriftliche Stellungnahmen von Verbänden. Dank gebührt den Autorinnen und Autoren, die mit ihren zahlreichen Fragen und konstruktiven Verbesserungsvorschlägen zur Überarbeitung der Grundkonzeption beigetragen haben.

Eine große Anzahl von Stellungnahmen unterstützt die Grundsätze der Grundkonzeption. Insbesondere die frühe Öffentlichkeitsbeteiligung, der klare Vorrang für Erhaltungsinvestitionen und die strikte Priorisierung werden gelobt.

Die Vielfalt und Ausführlichkeit der Stellungnahmen zeigt aber auch, wie schwierig es ist auf alle Einzelfragen und Anmerkungen einzugehen. Der Bericht versucht die häufig genannten Diskussionspunkte aufzugreifen, um so ein Bild von den Stellungnahmen und dem Umgang damit zu vermitteln. Zu vielen Themen gibt es letztendlich kein klares Meinungsbild in den Stellungnahmen, sondern oft entgegengesetzte Äußerungen. Das BMVBS hat diese verschiedenartigen Stellungnahmen abgewogen und unter Berücksichtigung aller Aspekte die Endfassung der Grundkonzeption erstellt.

Die positiven Erfahrungen mit der Beteiligung an Grundkonzeption bestärken das BMVBS, den Weg der frühen Bürgerbeteiligung im BVWP weiter fortzusetzen.

Anhang 1

Verbände

die am Konsultationsgespräch am 21.02.2013 teilgenommen haben und/oder eine Stellungnahme im Verbände-Konsultationsverfahren abgegeben haben

Allgemeiner Deutscher Automobil-Club (ADAC)

Allianz pro Schiene

Arbeitsgemeinschaft der Grundbesitzerverbände

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Verkehrsflughäfen (ADV)

Arbeitsgemeinschaft Deutscher Waldbesitzerverbände (AGDW)

Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (BDO)

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland (BUND) und gesondert weitere regionale Mitgliedsverbände

Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV (BAG-SPNV)

Bundesverband Baustoffe - Steine und Erden (BBS)

Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt (BDB)

Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI)

Bundesverband der Deutschen Luftverkehrswirtschaft (BDL)

Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL)

Bundesverband Möbelspedition und Logistik (AMÖ)

Bundesvereinigung der Berufskraftfahrerverbände (BdBV)

Bundesvereinigung der Straßenbau- und Verkehringenieure (BSVI)

Bundesvereinigung gegen Schienenlärm (BVS)

dbb beamtenbund und tarifunion

Deutsche Verkehrswissenschaftliche Gesellschaft (DVWG)

Deutscher Bauernverband (DBV)

Deutscher Industrie- und Handelskammertag (DIHK) und gesondert weitere regionale IHK's

Deutscher Landkreistag (DLT) und gesondert weitere Mitglieder des kommunalen Spitzenverbandes

Deutscher Naturschutzring (DNR)

Deutscher Speditions- und Logistikverband (DSLTV)

Deutscher Städtetag (DST) und gesondert weitere Mitglieder des kommunalen Spitzen-

Deutscher Verkehrssicherheitsrat (DVR)

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)

Deutsches Verkehrsforum (DVF)

Verbände

die am Konsultationsgespräch am 21.02.2013 teilgenommen haben und/oder eine Stellungnahme im Verbände-Konsultationsverfahren abgegeben haben

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB) und gesondert weitere regionale Einzelgewerkschaften des Dachverbandes

Eisenbahn- und Verkehrsgewerkschaft (EVG)

Gesellschaft zur Förderung umweltgerechter Straßen- und Verkehrsplanung e. V. (GSV)

Hauptverband der Deutschen Bauindustrie (HDB)

Landesnaturausschutzverband (LNV) Schleswig-Holstein

Naturschutzbund Deutschland (NABU)

Pro Mobilität - Initiative für Verkehrsinfrastruktur

Unternehmensverband Hafen Hamburg (UVHH)

Verband der Automobilindustrie (VDA)

Verband der Bahnindustrie in Deutschland (VDB)

Verband der Internationalen Kraftfahrzeughersteller (VDIK)

Verband Deutscher Eisenbahn-Ingenieure (VDEI)

Verband Deutscher Reeder (VDR)

Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

Verkehrsclub Deutschland (VCD) und gesondert weitere Landesverbände des Verkehrsclubs

Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe (ZDS)

Zentralverband des Deutschen Baugewerbes (ZDB)

Zentralverband Deutscher Schiffsmakler (ZVDS)

Zentraler Immobilien Ausschuss (ZIA)

Verschiedene Regionalverbände und regionale Planungsgemeinschaften

Hinweis: Nicht aufgeführt sind Verbände und Initiativen, die Ihre Stellungnahme über das Online-Konsultationsverfahren abgegeben haben.

Anhang 2

Online-Konsultationsformular

Name (optional)

Organisation (optional)

Welche der 12 Kernpunkte der Grundkonzeption halten Sie für besonders wichtig (bitte wählen Sie maximal 3)?

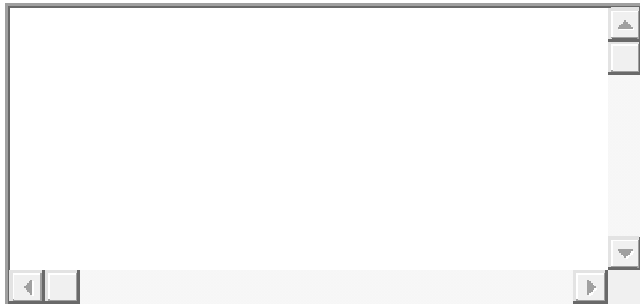
- Wir dürfen unsere Infrastruktur nicht auf Verschleiß fahren: Der Bedarf für Erhaltungsinvestitionen wird im BVWP 2015 fachlich ermittelt und hat Vorrang vor Aus- und Neubauvorhaben.
- Hauptachsen stehen im Vordergrund: Für die überregional wichtigen Bundesautobahnen wird der Großteil der Aus- und Neubaumittel des Verkehrsträgers Straße reserviert.
- Infrastrukturpolitik ist ein wichtiger Baustein der Verkehrspolitik, muss aber fokussiert werden: Der BVWP konzentriert sich auf die durch Infrastruktur beeinflussbaren Ziele.
- Vorhandene Infrastruktur besser nutzen: Der BVWP bezieht nunmehr alternative kapazitätssteigernde Maßnahmen systematisch in seine Prüfung mit ein.
- Gesamtnetzplanung UND Einzelprojektbetrachtung: Der BVWP 2015 untersucht Einzelprojekte, bündelt deren Korridorwirkung und vergleicht Verkehrsnetzalternativen als Basis der Investitionsentscheidung.
- Wir wollen Projekte realistischer planen: Die systematische Plausibilitätsprüfung von angemeldeten Projekten und deren Kosten wird gestärkt.
- Aus- und Neubau müssen streng am Bedarf orientiert sein: Vorhaben zur Engpassauflösung werden künftig in der zusätzlichen Kategorie „Vordringlicher Bedarf Plus (VB+)“ prioritär umgesetzt, sofern sie ökologisch verträglich sind.
- Effiziente Verteilung und Anstieg der verfügbaren Finanzmittel müssen Hand in Hand gehen: Engpassanalysen und Erhaltungsbedarf zeigen, dass eine dauerhafte Anhebung der Finanzmittel auch bei strengerer Priorisierung dringend erforderlich ist.
- Alles kommt auf den Prüfstand: Auch Vorhaben des letzten BVWP, die noch nicht begonnen wurden bzw. nicht bis 2015 in Bau gehen, werden erneut bewertet.
- Wir brauchen gute Entscheidungsgrundlagen: Egal ob Lärm, Verkehrssicherheit, Klimawirkung, Wachstumseffekte oder Erreichbarkeiten – die ökonomischen, ökologischen, raumordnerischen und städtebaulichen Bewertungsverfahren werden systematisch überprüft und modernisiert.

- Entscheidungen absichern: Die Stabilität von Bewertungsergebnissen wird hinsichtlich künftiger wirtschaftlicher Unsicherheiten und langfristiger demografischer Veränderungen in Sensitivitätsanalysen geprüft.
- Ein gemeinsames Verständnis für die Infrastruktur ermöglichen: Der BVWP 2015 wird transparent erarbeitet, dokumentiert und diskutiert.

Welche Fragestellungen/Themen sollten ausführlicher in der Grundkonzeption behandelt werden?



Gibt es Probleme bei der Verständlichkeit? Wenn ja, welche?

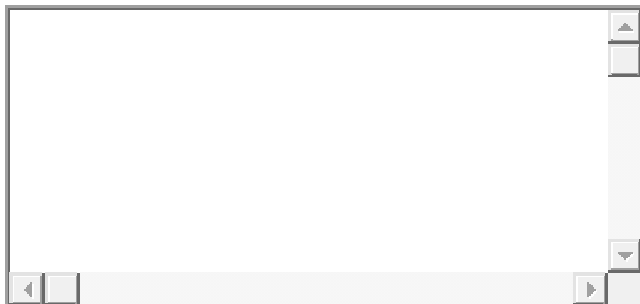


Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln:

Nachfolgend bitten wir Sie, uns Ihre Anmerkungen zu den einzelnen Kapiteln der Grundkonzeption des Bundesverkehrswegeplans 2015 mitzuteilen. Pro Kapitel gibt es ein Textfeld. Notieren Sie Ihre Hinweise im entsprechenden Feld. Sie können Ihre Meinung zu einem oder allen Kapiteln äußern.

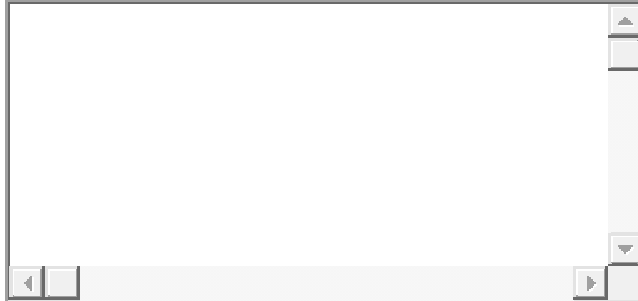
Kapitel 1 - Einleitung

Themen des Kapitels: Themenüberblick, Kapitelstruktur



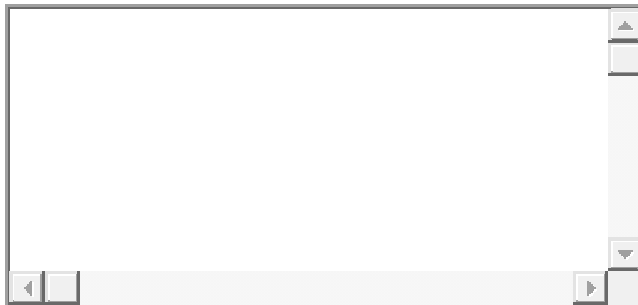
Kapitel 2 – BVWP, Ausbaugesetze und Bedarfsplanüberprüfung – grundlegende Zusammenhänge der Bundesverkehrswegeplanung im Überblick

Themen des Kapitels: Ablauf der Infrastrukturplanung in Deutschland, Einordnung des BVWP in den Gesamtkontext



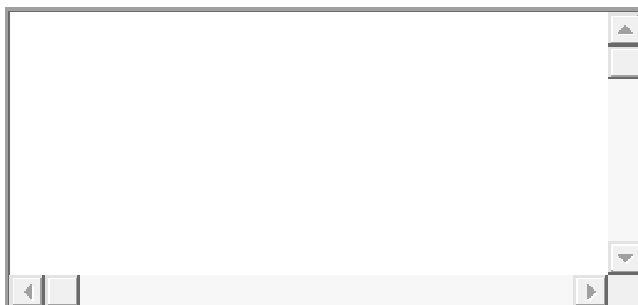
Kapitel 3 – Herausforderungen

Themen des Kapitels: Kritik am bisherigen Verfahren und Herausforderungen hinsichtlich der Haushaltskonsolidierung, des demografischen Wandels, der Strategischen Umweltprüfung (SUP), der Integrierten Verkehrsplanung und der Ausfallrisiken von Infrastruktur



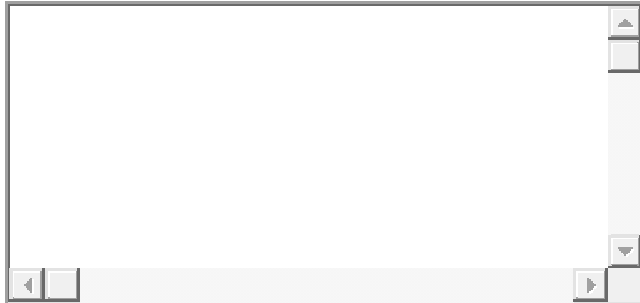
Kapitel 4 – Ziele der Bundesverkehrswegeplanung und Zustand des Netzes

Themen des Kapitels: Verkehrspolitische Oberziele und Ziele des BVWP 2015, Netzzustands- und Netzmängelanalysen, Handlungsbedarf



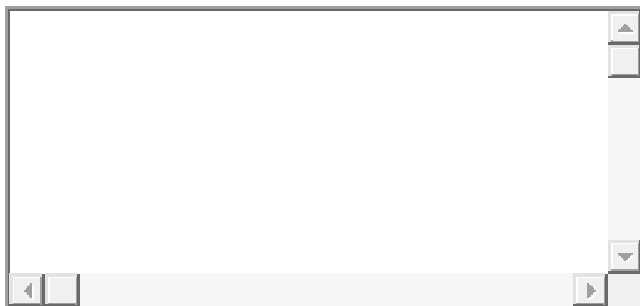
Kapitel 5 –Instrumente und Handlungskonzepte des BVWP 2015

Themen des Kapitels: Untersuchungsrahmen und Maßnahmenspektrum, Erhaltungsbedarfsprognosen, Bewertungsmethodik, Definieren von Infrastrukturvorhaben, Alternativenprüfung, Sensitivitätsanalysen, Wechselwirkungen von Infrastrukturvorhaben



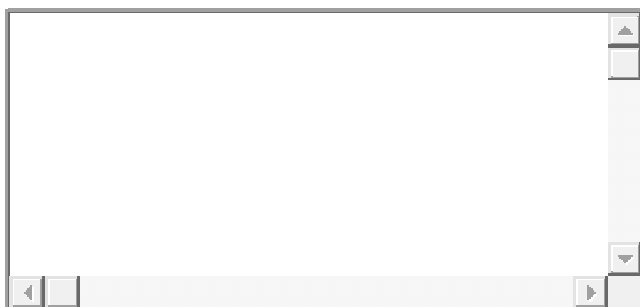
Kapitel 6 –Priorisierungsstrategie für den BVWP 2015

Themen des Kapitels: Dringlichkeitskategorien, Kriterien zur Priorisierung, Vorgehensweise zur Festlegung der Erhaltungsmittelanteile und zur Mittelaufteilung auf die Verkehrsträger



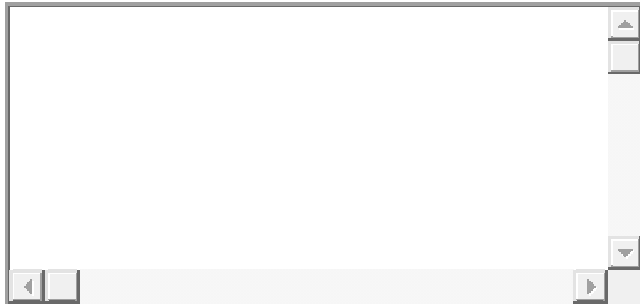
Kapitel 7 –Finanzierung

Themen des Kapitels: Verfügbare Finanzmittel und Quellen der Finanzierung



Kapitel 8 –Transparenz und Beteiligung

Themen des Kapitels: Beteiligungskonzept BVWP 2015, Informations- und Konsultationsverfahren



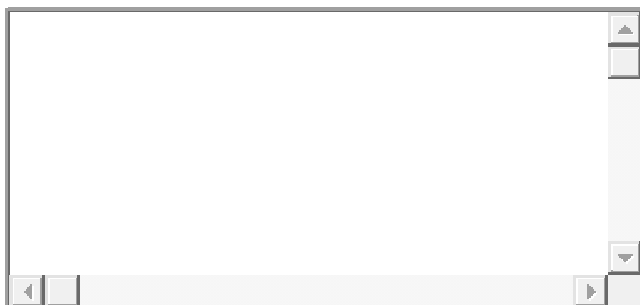
Kapitel 9 –Qualitätssicherung und Wirkungskontrolle

Themen des Kapitels: Prozess der Qualitätssicherung bei der Aufstellung des BVWP 2015, Kontrolle der Wirkungen, Rückblickende Beurteilung des Bewertungsverfahrens



Kapitel 10 –Fazit und Ausblick

Themen des Kapitels: Fazit, Kernpunkte



Sonstiges (z.B. Anmerkungen zum Beteiligungsverfahren etc.)



Wir haben vor, ausgewählte Beiträge auszugsweise im Internet und bei der Überarbeitung der Grundkonzeption zu veröffentlichen. Mit Ihrer Teilnahme erklären Sie sich einverstanden, dass Ihr Beitrag anonymisiert, vollständig oder auszugsweise veröffentlicht werden kann. Wenn Sie mit einer (auszugsweisen) Veröffentlichung Ihres Beitrages nicht einverstanden sind, kennzeichnen Sie dies bitte hier:

Mit einer anonymisierten (auszugsweisen) Veröffentlichung meines Beitrages bin ich **nicht** einverstanden.