



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR VERKEHR UND INFRASTRUKTUR
DER MINISTER

Ministerium für Verkehr und Infrastruktur
Postfach 103452 • 70029 Stuttgart


Bundesminister beim Ministerium für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung
Herrn Dr. Peter Ramsauer
11030 Berlin

Stuttgart

Durchwahl 0711 231-3614

Aktenzeichen 21-3941.11/298

(Bitte bei Antwort angeben!)

 Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015
Stellungnahme des Ministers für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg

Anlage:
tabellarische Stellungnahme

Sehr geehrter Herr Kollege,

für Ihr Schreiben vom 31. Januar 2013 danke ich Ihnen. Sie haben den Ländern darin die Gelegenheit gegeben, zum Entwurf der Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2015 Stellung zu nehmen.

Der BVWP 2015 ist das größte und langfristig wirksamste Projekt der Infrastrukturgestaltung, es schreibt die politischen Entscheidungen der **Verkehrsplanung für die kommenden 10-15 Jahre** fest und bildet die Grundlage für die kommenden Ausbaugesetze und Bedarfspläne. Die Kernpunkte der Grundkonzeption sind ausdrücklich zu begrüßen und sie ziehen notwendige Lehren aus den Fehlern der Vergangenheit. Im Lichte vielfältiger Anforderungen an Infrastrukturplanung und sich verändernder Rahmenbedingungen werden in den Kernpunkten die zentralen Herausforderungen aufgeführt. Hierzu gehören: Vorrang für Erhalt und Sanierung vor Aus- und Neubau; Infrastruktur nicht auf Verschleiß fahren; Aus- und Neubau prioritär zur Engpassbeseitigung; Prüfung der ökologischen Verträglichkeit; Konzentration auf Korridore und Vorrang für Hauptachsen mit Bedeutung für den Verkehrsfluss und Netzfunktion; mehr Effizienz beim Umgang mit knappen Finanzmitteln; Neubewertung und Priorisierung aller Projekte nach transparenten Kriterien; Modifizierung der Kriterien; Prüfung von

Netzalternativen; realistische Planung; Transparenz im Verfahren und frühzeitige Beteiligung der Betroffenen. Ein großer Fortschritt ist das klare Bekenntnis zum Vorrang für Erhalt vor Aus- und Neubau und zur Notwendigkeit des Substanzerhalts.

In der vorliegenden Neukonzeption wird jedoch die Chance vergeben, eine umfassende Vision der Mobilität von morgen zu beschreiben. Der BVWP 2015 bleibt ein Infrastrukturplan. Mobilität wird zu stark auf „Verkehrsaufwand“ verkürzt, dessen Anstieg auch in Zukunft als ungebrochen angenommen wird. Meiner Auffassung nach sollten wir gerade mit Blick auf die langfristige Wirkung unsere Infrastruktur nach politischen Zielen gestalten. Zukunftsorientiert ist die Ausrichtung der Infrastrukturplanung und Gestaltung am **Leitbild nachhaltiger Mobilität**: Verkehrsträger intelligent vernetzen, auf umweltverträgliche Verkehrsformen verlagern und umwelt- und klimagerecht gestalten. Das politische Leitbild nachhaltige Mobilität ist auch in den späteren Ausbaugesetzen zu verankern. Dafür bedarf es einer konsistenten Strategie mit klar definierten Zielen. Den ambitionierten Kernpunkten in der Grundkonzeption fehlt an vielen Stellen eine Substantiierung im Konzept.

Ich begrüße sehr, dass auch der Bund einen noch größeren **Schwerpunkt in der Substanzerhaltung** sieht als noch zum BVWP 2003 (mit damals 56 % des Investitionsbedarfs aller Verkehrsträger allein für die Erhaltung). Dieser Anteil wird deutlich steigen. Damit kommt seiner Finanzbedarfsermittlung noch größere Bedeutung zu als für Neu- und Ausbaumaßnahmen. Diese Bedeutung kommt im Konzeptentwurf jedoch leider zu wenig zum Ausdruck, da konkrete Ausführungen fehlen. Zudem wurde die Erhaltung in den vergangenen Jahren zu Gunsten des Neu- bzw. Ausbaus insbesondere bei der Straße nicht ausreichend bedient. Daher ist eine ausreichende Finanzausstattung für die Erhaltung dringend notwendig. Die Erfahrungen bei Neu- und Ausbaumaßnahmen, z.B. zu Planungszeiten oder Kostenentwicklungen zeigen, dass auch neue Steuerungselemente mit dem Ziel der Kosteneffizienz und –Transparenz, wie z. B. ein Projektmanagement, geboten sind. Sie müssen während der Laufzeit des Bedarfsplans sowie des jeweiligen Projektes wirken. Diesen Ansatz des Projektmanagements, der in einem Gesetz zur nachhaltigen Sicherung der Mobilität und nicht in Ausbaugesetzen verankert werden sollte, vermisste ich im Entwurf des Grundkonzeptes.

Baden-Württemberg ist nach wie vor ein einwohnerstarkes Land mit wertvollen naturnahen Erholungsräumen und ein ausgeprägter Wirtschaftsstandort. Es ist im Hinblick auf die Autobahnen und Schienenfernverkehre ein Transitland. Auch vor diesem Hin-

tergrund halte ich die **Konzentration auf Korridore** und Hauptachsen für einen richtigen Ansatz. Gleichwohl fehlen in der Grundkonzeption ausreichende Anreize und Impulse für eine **verkehrsträgerübergreifende, integrierte Planung**. Der Netzgedanke wird nicht ausreichend operationalisiert. Sinnvoller als eine bloße Berücksichtigung der Netzfunktion eines einzelnen Projektes erscheint mir eine Kernnetzdefinition nach verkehrspolitischen Zielen und eine darauf bezogene Ertüchtigungsstrategie mit der Konzentration der Mittel auf dieses Kernnetz und danach erst auf die nachgeordneten Projekte.

Im Sinne einer nachhaltigen Verkehrspolitik müssen die Anstrengungen zur Verlagerung von Verkehr v.a. auf die Schiene verstärkt werden. Hierfür bedarf es grundsätzlich intermodaler Betrachtungsweisen, die die Verkehrszusammenhänge und damit Vernetzung zwischen den Verkehrsträgern in den Fokus nehmen. Im kommenden BVWP sollte die Vernetzung etwa mit der Schaffung von KV-Terminals oder der Anbindung von Bahnhöfen und Flughäfen eigenständig aufgenommen werden. Die intelligente Vernetzung der einzelnen Verkehrsträger gelingt nur mit einer verkehrsträgerübergreifenden Strategie, welche die Stärken der jeweiligen Verkehrsträger sinnvoll verbindet. Vor diesem Hintergrund ist auch bedauerlich, dass die Anmeldung der Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenprojekte für den BVWP in jeweils separaten Verfahren vorgenommen und die Verkehrsanbindung von Flughäfen außen vor gelassen wird.

Um den Mobilitätsbedürfnissen aller Bürger und Bürgerinnen im Land gerecht werden zu können, brauchen wir neben umweltverträglicheren Verkehrsmitteln auch eine funktionierende und **intermodale Verkehrsinfrastruktur**. Daher begrüße ich die geplante Aufteilung der Finanzmittel auf die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasser für Aus- und Neubauvorhaben anhand der Auswirkungen von Gesamtplanalternativen auf die Oberziele. Voraussetzung hierfür sind jedoch absehbar verfügbare Mittel. Im Konzept fehlen mir daher Ansätze zur Abschätzung der absehbar verfügbaren Finanzmittel für die Aufteilung der Finanzmittel auf die einzelnen Verkehrsträger. Den falschen Ansatz des BVWP 2003 zu wiederholen, absehbar nicht finanzierbare Straßenbaumaßnahmen durch die Länder über viele Jahre planen zu lassen oder ihre Realisierbarkeit den BürgerInnen über viele Jahre anzukündigen, wird eher demotivierend als innovativ wirken.

Für die Verkehrsverlagerung ist ein klares **Modal-Split-Ziel** von großer Bedeutung. Die Grundkonzeption berücksichtigt jedoch wenig, dass die infrastrukturellen Voraus-

setzungen ganz entscheidend für die Entwicklung der Verkehrsnachfrage sind. In der Grundkonzeption wird das Fehlen quantifizierbarer Ziele mit der Aussage begründet, die Verkehrsverlagerung sei durch Infrastrukturpolitik kaum beeinflussbar. In der Konsequenz würde das bedeuten, dass Infrastrukturmaßnahmen Verkehrsprobleme nicht lösen könnten. Dabei ist für die Verlagerung ganz entscheidend, in welchem Verhältnis und wo in den Kapazitätsausbau auf der Schiene und der Straße investiert wird.

So hätte eine Prioritätensetzung für den Ausbau eines qualitativ hochwertigen Schienennetzes mit ausreichend Kapazitäten für den Schienengüterverkehr durchaus Auswirkungen auf den Modal Split. Mit dem Verzicht auf ein explizites Modal-Split-Ziel wolle man – so die Grundkonzeption - jede „dirigistische Vorfestlegung“ vermeiden. Jedoch hat die Bundesregierung etwa in der Nationalen Nachhaltigkeitsstrategie durchaus Verlagerungsziele festgelegt: Steigerung des Anteils im Schienengüterverkehr bis 2015 auf 25%. Auch das Weißbuch Verkehr der EU-Kommission, enthält zahlreiche quantifizierte Verlagerungsziele: Verlagerung von 30% des Straßengüterverkehrs über 300 km bis 2030 auf alternative Verkehrsträger. Es bleibt unverständlich warum mit dem BVWP nicht an diese Zielsetzungen angeschlossen wird und wie diese Ziele ohne Strategie je erreicht werden sollen.

Ebenso unzureichend sind die **Klimaschutz- und Energieeinsparziele**. Bisher wurde von Seiten des Bundes noch kein sektorspezifisches Ziel für die Senkung der CO₂-Emissionen im Bereich Verkehr formuliert. Die Bundesregierung hat zumindest in ihrem Energiekonzept von 2010 die Absenkung des Endenergieverbrauches im Verkehr um 10% bis 2020 festlegt. Das Bundesumweltministerium hat im Rahmen der Studie Renewability II ein konsistentes Maßnahmenkonzept für mehr Klimaschutz im Verkehr bis 2030 entwerfen lassen, mit sehr deutlichen Effekten auf die prognostizierte Verkehrsnachfrage. Für die EU formuliert das Weißbuch Verkehr das Ziel, die verkehrsbedingten CO₂-Emissionen bis 2030 gegenüber 2008 um 20% und in 2050 gegenüber 1990 sogar um 60 Prozent zu senken.

Erfreulicherweise legt das Konzept größeren Wert als bisher auf die von den Ländern geforderte realistische Schätzung von **Investitionskosten** für anzumeldende Baumaßnahmen. Es sollten m. E. auch relevante laufende Kosten, z. B. bei Tunneln, berücksichtigt werden. Die längsgeteilte Dringlichkeit sollte insbesondere wegen der Komplikationen bei der Wirtschaftlichkeit, der Planfeststellung und der Baudurchführung aufgegeben werden. Auf der Ebene des Bedarfsplans sind nicht alle im Laufe einer Projektplanung eintretenden Kostenerhöhungen genügend genau absehbar. Ich

schlage daher vor, den gesamten Finanzbedarf des BVWP mit einer prognostizierten Kostenentwicklung zu ermitteln, die unabhängig von einer Preissteigerung am aktuellen Planungsstand orientiert ist. Dadurch dürfte sich die Akzeptanz in der Öffentlichkeit des Gesamtplans BVWP erhöhen.

Problematisch – auch für die Projektanmeldung durch die Länder - ist, dass die Grundkonzeption keine **Festlegung bzgl. des Gesamtvolumens** der Investitionsmittel enthält. Zudem zeigen sich Widersprüche zwischen den Annahmen der Verkehrsprognose und den Aussagen der Grundkonzeption zur künftigen Nutzerfinanzierung. Das BMVBS verweist zu Recht auf eine drastische Unterfinanzierung der Infrastruktur. Die Kommission "Zukunft der Infrastrukturfinanzierung" beziffert in ihrem Bericht vom Dezember 2012 die jährliche Deckungslücke mit 7,2 Mrd. Euro und um den Instandhaltungsrückstand in 15 Jahren beseitigen zu können. Für die Erhöhung der Investitionsmittel wird eine Erhöhung der Haushaltsfinanzierung gefordert, allerdings einschränkend festgestellt, dass die notwendige Haushaltskonsolidierung (Schuldenbremse) die Höhe des Verkehrsetats faktisch begrenzt. Im sehr kurz gefassten Finanzierungskapitel werden neue Wege der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur – etwa eine Ausweitung der Mautpflicht, d.h. zusätzliche Mittel der Nutzerfinanzierung angesprochen. Die Grundkonzeption unterstellt also, durch deutlich erhöhte Nutzerkosten in Zukunft, mehr Mittel für den Infrastrukturbau generieren zu können. Während sich die Grundkonzeption für eine in der Zukunft steigende Nutzerfinanzierung ausspricht, wird aber genau das in den Szenarioannahmen für die Verkehrsprognose 2013 außer Acht gelassen. Unrealistische Nutzerkosten-Annahmen führen jedoch zu falschen Investitionsentscheidungen, denn stark steigende Nutzerkosten für den Pkw- und den Lkw-Verkehr haben erhebliche Auswirkungen auf die Verkehrsnachfrage.

Die Länder sind aktuell damit befasst Straßenprojekte anzumelden. Gleichwohl werden den **Länder in der Anmeldephase** nicht ausreichend belastbare Grundlagen an die Hand gegeben: So fehlen die aktuellen Verkehrs-Prognosen sowie zentrale methodische Bewertungsgrundlagen, etwa die überarbeitete Nutzen/Kostenanalyse, übergeordnete Energieeinspar-, Schadstoff- und Lärminderungsziele sowie Vorgaben zum Procedere für die konkreten SUP- und Bürgerbeteiligungsverfahren. Die aus meiner Sicht daher vorläufige Auswahl der Projekte erfolgt auf Grundlage eines in meinem Ministerium eigenständig erarbeiteten Konzeptes. Das Landeskonzept und der Maßnahmenpool orientiert sich methodisch an der schon mit Erfolg vorgenommenen Priorisierung der Bundesfernstraßen und Landesstraßen auch hier hat das Land bereits eigene Kriterien für eine Priorisierung definiert. Aus Sicht von Baden-

Württemberg wäre es angemessen gewesen, die Projektanmeldung auf Ende 2013/Anfang 2014 zu verschieben, da erst zu diesem Zeitpunkt die Ergebnisse der Prognose die Bausteine der Bewertungsmethodik vorliegen.

Die im Grundkonzept den **ÖPP** bescheinigten Effizienzgewinnen und Gesamtkostenoptimierungen müssen nach den bisherigen Erfahrungen im Straßenbau mit großen Fragezeichen versehen werden. Nach Einschätzung zahlreicher ExpertInnen bleiben ÖPP im Fernstraßenbau vielfach intransparent und ihre Wirtschaftlichkeit wird von den Rechnungshöfen in Frage gestellt, unterstützt durch die Äußerungen der finanzierenden Banken zu ihren Gewinnzielen. Es besteht zusätzlich die Gefahr, dass mit ÖPP Aus- und Neubauprojekte an der Priorisierung vorbei vorgezogen werden. Es bleibt offen, wie ÖPP-Projekte – sowohl laufende als auch neu geplante – auf den VB+ angerechnet werden.

Positiv zu bewerten ist, dass erstmals eine **Strategische Umweltprüfung (SUP)** Kernelement ist bei der Aufstellung des BVWP und eine Konzentration auf dringliche und ökologisch vertretbare Maßnahmen erfolgen soll. Die Erhaltung der derzeit vorhandenen unzerschnittenen verkehrsarmen Räume ist ebenfalls positiv. Allerdings wird der Lärmschutz im Konzeptentwurf als ein abgeleitetes Ziel eingestuft, während die Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen Oberziel ist. Der Lärmschutz sollte einem Oberziel hinzugefügt werden. Ergänzend halte ich es angesichts der Grenzwertdiskussionen für notwendig, im Konzept nicht erwähnte wichtige Schadstoffe, wie Stickstoffdioxid und Feinstaub beim Bewertungsverfahren explizit zu beachten.

Erstaunlich ist, dass das so genannte „**Ökosternchen**“ in der Grundkonzeption keine Erwähnung mehr findet. Mit diesem „besonderen naturschutzfachlichen Planungsauftrag“ wurde im Bundesverkehrswegeplan 2003 mit dem Bundesamt für Naturschutz eine übergeordnete Prüfinstanz eingesetzt und dem Bundestag ein Vetorecht zum Verkehrsbau in besonders sensiblen Naturräumen eingeräumt. Mit Blick auf die Bedeutung naturschutzfachlicher Belange sollte das Ökosternchen für den neuen BVWP weiterentwickelt zu werden, da auch künftig trotz SUP eine abschließende naturschutzfachliche Beurteilung auf Bedarfsplanebene nicht möglich ist.

Das Konzept zur **Öffentlichkeitsbeteiligung** schafft Transparenz. Je früher kostengünstige und umweltverträgliche Alternativen ermittelt, diskutiert und in den Planungsunterlagen dokumentiert werden, desto vorteilhafter für eine gute Projektpla-

nung. Dem Prinzip der höheren Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung wird auch in Baden-Württemberg große Bedeutung beigemessen. Wir werden deshalb vor der Projektanmeldung beim BMVBS auf Landesebene eine öffentliche Anhörung zu dem auf dem Landeskonzept beruhenden Maßnahmenkatalog durchführen.

Ergänzend möchte ich auf mein Schreiben vom 19. Dezember 2012 hinweisen, in dem ich die intelligente Nutzung der bestehenden Straßen angesprochen habe. Strecken- und Netzbeeinflussungsanlagen, Zufahrtregelungen und temporäre Seitenstreifenfreigaben haben sich bundesweit bewährt und sind als probates Mittel für die Lösung verkehrlicher Engpässe anerkannt. Ich sehe es als notwendig an, **alle Telematikformen** der Verkehrssteuerung im BVWP – als nicht nur temporäre Alternative zu einer zukünftigen Ausbaumaßnahme – zu verankern. Dies ist nach der bisherigen Konzeption nicht vorgesehen. Auch **dreistreifige Ausbaumaßnahmen** sollten gleichartig berücksichtigt werden dürfen, da sie für 2-streifige Straßen, deren Kapazitätsgrenze knapp überschritten ist, eine kostengünstige Alternative zum 4-streifigen Ausbau darstellen.

Im Lichte der Haushaltskonsolidierung ist ein effizienter Umgang mit den zur Verfügung stehenden Finanzmitteln erforderlich. Eine **bundesweite Priorisierung** der Projekte innerhalb der Dringlichkeitskategorien halte ich deshalb für ausgesprochen wichtig.

In der Anlage erhalten Sie unsere detaillierte Stellungnahme zum vorgelegten Entwurf der Grundkonzeption.

Mit freundlichen Grüßen

Winfried Hermann