

Antrag

der Abgeordneten Gila Altmann (Aurich), Albert Schmidt (Hitzhofen), Helmut Wilhelm (Amberg) und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Für eine zukunftsfähige Verkehrspolitik I: Eine umfassende Revision des Bundesverkehrswegeplans ist dringend erforderlich

Der Bundestag wolle beschließen:

Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Der 1992 erarbeitete Bundesverkehrswegeplan ist gescheitert.

- Er ist ökologisch gescheitert. Als reiner Infrastrukturplan hat er bewirkt, daß immer mehr Straßenkapazitäten geschaffen wurden und daher ein Verkehrssystem hervorgebracht, welches zu hohen ökologischen Schäden und Folgekosten führt. Trotz technischer Reduktionsmaßnahmen und fahrzeugspezifischer Effizienzgewinne ist der Verkehrssektor noch immer der größte Energieverbraucher und erzeugt hohe Emissionen, die ohne Kurskorrektur weiter wachsen werden.
- Bei der Auswahl der Projekte unterbleiben bereits auf den Länderebenen Netzbetrachtungen und verkehrsträgerübergreifende Planungen. Raumordnerische Aspekte bleiben unbeachtet. Die Bedarfsanmeldungen gehen konzeptionslos und unkoordiniert vor sich. Die meisten Verwaltungen melden möglichst viele Projekte beim Bund an, um wenigstens einige in den endgültigen Bedarfsplan zu bekommen. Daher kann der Bundesverkehrswegeplan von vornherein keine umfassende, integrierende Betrachtung der Verkehrsträger leisten. Er adiiert lediglich die Begehrlichkeiten der regionalen Ausbauplanungen.

Der Bundesverkehrswegeplan ist unfinanzierbar. Es fehlt der Zusammenhang zwischen Finanz- und Verkehrsplanung. Von Anfang an war klar, daß die im Zeitraum 1991 bis 2012 erforderlichen 538,8 Mrd. DM für Erhalt, Ausbau und Neubau von Verkehrswegen nicht aufzubringen sind. Die Kosten für den Erhalt von Infrastrukturen steigen immer weiter an. Immer mehr Mittel fließen konzeptionslos in isolierte Großprojekte. Fast täglich tauchen neue, unausgereifte Finanzierungsvorschläge auf. Während die in die Diskussion gebrachte Vignette Vielfahrer belohnt, werden durch die privaten Vorfinanzierungen die Haushaltsrisiken in die Zukunft verlagert und verschärft. Die direkte Privatfinanzierung von Projekten führt

dagegen zu einem verkehrspolitisch sinnlosen Flickenteppich mautpflichtiger Straßen und zur Verlagerung des Verkehrs auf gebührenfreie parallele Straßen.

- Die dem Bundesverkehrswegeplan zugrundeliegenden Prognosedaten sind veraltet und fehlerhaft. Sie werden darüber hinaus in unzulässiger Weise verallgemeinert und dienen fast ausschließlich dazu, den Ausbau und Neubau von Fernstraßen zu rechtfertigen. Offiziell wird zwar der Vorrang der Schiene betont, in Wirklichkeit werden jedoch bundesweit jährlich ca. 30 Mrd. DM auf den verschiedenen Ebenen für Straßenbauten ausgegeben. Dagegen sind über 10 000 km Schienenstrecken von Stilllegung bedroht.
- Auch aus verkehrlicher Sicht hat sich die Politik des Straßenausbaus als Irrweg erwiesen, denn der Ausbau von Straßen erhöht vor allem die Verkehrsleistung. Die neuen Straßen werden durch neue, induzierte Verkehre wieder aufgefüllt. Deshalb ist das Verkehrssystem von zunehmenden Engpässen, Zeitverlusten und Überlastungserscheinungen gekennzeichnet.
- Das Bewertungsverfahren (Nutzen-Kosten-Analyse), das über die Einstufung der Projekte entscheidet, ist fehlerhaft. Die ökologischen Folgekosten des Verkehrs werden unterbewertet. Den Projekten wird meistens ein „volkswirtschaftlicher Nutzen“ durch Erhöhung von Geschwindigkeiten, Verbesserung von Erreichbarkeiten und Kosteneinsparungen zugeschrieben. Dabei werden Rückwirkungen auf die Wirtschaft, das Verkehrsgeschehen, verkehrsträgerübergreifende Aspekte und Netzzusammenhänge weitgehend ausgeblendet.
- Im „vordringlichen Bedarf“ des Bundesverkehrswegeplans befinden sich zahlreiche Projekte, deren Wirtschaftlichkeit zum letztenmal vor 15 oder gar 30 Jahren berechnet wurde oder die aufgrund gestiegener Baukosten bzw. geänderter Planungsgrundlagen inzwischen unwirtschaftlich geworden sind.

Die zunehmende Kritik an Methodik und Vorgehen macht es notwendig, jedes einzelne Neu- und Ausbauprojekt neu zu überprüfen. Diese Prüfung ist auch deswegen notwendig, weil bei der Änderung des Fernstraßenausbaugesetzes die Verfassungsmäßigkeit der Bedarfsfeststellung damit begründet wurde, daß

- aufgrund eingehender Untersuchungen und Analysen und nach Abwägung aller erkennbaren Belange entschieden werde,
- alle fünf Jahre eine Bedarfsprüfung stattfinde (siehe Drucksache 11/6805, S. 67).

Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

- I. umgehend eine Prüfung des gesamten Bundesverkehrswegeplans vorzunehmen und dem Parlament einen Bericht über Kriterien, Maßstäbe, Vorgehen und Ergebnis der Prüfung vorzulegen,

II. bei der Überprüfung aller Einzelprojekte des Bundesverkehrswegeplans und der Revision der daraus abgeleiteten Bedarfspläne die seit Jahren bekannten Mängel des bisherigen Verfahrens auszuräumen:

1. Alle in die Auswahl eingehenden Projekte sind von Beginn an unter Netz Gesichtspunkten und verkehrsträgerübergreifenden Gesichtspunkten auszuwählen und mit den Zielen der Raumordnung abzustimmen. Der Flugverkehr ist einzubeziehen.
2. Die Infrastrukturplanung ist mit der Finanzplanung zu koordinieren. Es sollen nur noch Projekte aufgenommen werden, deren Realisation finanziell darstellbar ist.
3. Die Infrastrukturplanung muß sich auf aktuelle, realistische Prognosen beziehen. Die Prognosen dürfen nicht einseitig auf Ausbauentscheidungen hin ausgelegt werden. Dabei sind die durch Infrastrukturausbau induzierten Verkehre sowie die Neuverkehre vollständig in die Prognosen und Bewertungsverfahren einzubeziehen.
4. Die Nutzen-Kosten-Analysen sind durch vollständige Einbeziehung aller bisher nicht berücksichtigter Faktoren, insbesondere von Umwelteffekten, zu überarbeiten. Sie sollen sich nicht nur auf Einzelprojekte, sondern auf Netze beziehen.

Mittelfristig ist der Bundesverkehrswegeplan in einen bundesweiten Verkehrsgestaltungsplan, welcher alle verkehrspolitisch relevanten Handlungsebenen (Wirtschaftspolitik, Raumordnung, Gesellschaftspolitik, Forschungspolitik) umfaßt, zu integrieren.

Bonn, den 23. April 1997

Gila Altmann (Aurich)

Albert Schmidt (Hitzhofen)

Helmut Wilhelm (Amberg)

Joseph Fischer (Frankfurt), Kerstin Müller (Köln) und Fraktion

Begründung

Der Bundesverkehrswegeplan und die aus ihm abgeleiteten Bedarfspläne für die Verkehrsinfrastruktur sind Kernstück der bundesweiten Ausbauplanungen für die Verkehrsinfrastruktur. Grundsätzlich handelt es sich beim Bundesverkehrswegeplan aufgrund seiner einseitigen Ausbauorientierung um ein traditionelles Planungsinstrumentarium, welches in Zukunft nur als Baustein einer übergeordneten Verkehrsplanung (Verkehrsgestaltungsplan) begriffen werden darf. Um eine Relevanz für zukünftige verkehrspolitische Entscheidungen zu erlangen, bedarf das Instrument jedoch einer grundsätzlichen Revision, um in Zukunft nicht nur Ausbauentscheidungen zu implizieren, sondern allgemein als

Instrument Infrastruktur- und -netzbewertung und der Verkehrsplanung zur Verfügung zu stehen.

Zum Reformbedarf des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) im einzelnen:

Zu II. 1 – Reform des Anmeldeverfahrens

Das derzeitige Anmeldeverfahren für den BVWP ist unkoordiniert und funktioniert nach dem „Marktschreierprinzip“. Viele politische Akteure fordern vor allem neue Straßen. Dies ist populär, bringt Wählerstimmen, ist relativ einfach und täuscht politische Gestaltungskraft vor. So kommt es auf Landesebene oft zu einem völlig unkoordinierten Anmeldeverfahren für die Projekte, die zusammenhanglos nebeneinanderstehen. Auch auf Bundesebene werden sie nicht auf ihre innere Verbindung geprüft. Eine derartige Fehlsteuerung ist nur möglich, weil Kostengesichtspunkte in den traditionellen, ineffizienten Politik- und Verwaltungsstrukturen keine Rolle spielen. Eine Folgenabschätzung unterbleibt.

Schon aus diesem Grund kann der BVWP seinen Anspruch, eine integrierte Betrachtung aller Verkehrsträger vorzunehmen, nicht erfüllen.

Notwendig ist ein Abstimmungsverfahren, in welchem von vorneherein Bund und Länder in gemeinsamer Abstimmung wesentliche verkehrsträgerübergreifende Netzplanungen vorlegen. Bei einem solchen Vorgehen kann die Landesplanung und Raumordnung eingebunden werden, zugleich ist gewährleistet, daß wesentliche übergeordnete bundespolitische und europäische Planungen in den Gesamtentwurf mit eingehen. Ein Abstimmungsverfahren ist auch deshalb notwendig, weil in Zukunft auf die Infrastrukturplanung neue Aufgaben zukommen werden, z. B. Ausbau vor Neubau. Auch unter dem Gesichtspunkt, daß ein zukünftiger Ausbau von Straßen unter der Maßgabe der Verkehrsmengen- und Flächenneutralität erfolgen sollte, ist die Entwicklung eines intensiven und differenzierten Meinungsbildungs- und Abstimmungsprozesses erforderlich. Eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung erfordert auch, den Flugverkehr in den BVWP mit einzubeziehen.

Zu II. 2 – Koordination mit der Finanzplanung

Koordination mit der Finanzplanung bedeutet, daß der Charakter des jetzigen BVWP als unverbindliche Zusammenstellung zahlloser, unverbundener Projekte („Wunschzettel“) nicht erhalten werden kann. Die Anzahl der in den BVWP aufzunehmenden Projekte ist von vorneherein auf eine finanzierbare Größe zu beschränken. Dadurch wird einerseits erzwungen, die Einzelprojekte besser zu durchleuchten und in ihrer Notwendigkeit, Nutzen und Kosten kritischer gegeneinander abzuwägen. Die Politik muß sich angesichts knapper Mittel für einen klaren, nachvollziehbaren Kurs entscheiden. Der aus dem BVWP abgeleitete Bedarfsplan darf nicht wie bisher die Rolle spielen, unkoordiniertes Finanzierungsinstrument für Einzelprojekte zu sein, deren Bedarf irgendwann einmal festgestellt wurde und die dann oft 10, 20 oder 30 Jahre nicht rea-

liert werden, bevor zufällig Finanzmittel fließen. Die Forderung nach Abstimmung mit der Finanzplanung steht in engem Zusammenhang mit der Forderung nach Modernisierung der gesamten Methodik und nach verkehrsträgerübergreifenden Netzbetrachtungen.

Zu II. 3 – Notwendigkeit neuer Prognosedaten und ein veränderter Umgang mit Prognosen

a) Einfache Prognosen – ein falscher Ausgangspunkt

Zur Erstellung des BVWP wurden zwei Prognosegutachten erstellt, die sich hinsichtlich der Nutzerkosten und ordnungspolitischen Rahmenbedingungen unterscheiden. Der für den BVWP gewählte „Bezugsfall“ baut auf dem sog. Szenario H auf, welches bis 2010 von steigenden Nutzerkosten (PKW: +30 % real; LKW: +5 % real), Steigerung von Parkkosten und einer Verringerung der Geschwindigkeit im gesamten Straßennetz um 5 % ausgeht. Es ergibt sich beim Personenverkehr bis 2010 ein Zuwachs von 23,9 % und beim Güterverkehr um 73,7 %.

In der offiziellen Begründung für den BVWP wird dieses Szenario H als „Kompromißszenario“ zwischen einem sog. „Status-quo-Szenario“ (ohne Veränderung der Rahmenbedingungen) und einem ökologisch orientierten „Szenario G“ mit stark veränderten Rahmenbedingungen bezeichnet. Dies ist jedoch falsch, denn es werden nur wenige Parameter in Richtung einer ökologischen Verkehrspolitik verändert. Alle „Szenarios“ gehen z. B. von einer weiteren Siedlungsstreuung und anhaltenden Suburbanisierungsprozessen aus. Weitere Maßnahmen zur Reduktion des PKW-/LKW-Verkehrs oder eine Ausbauoffensive für den öffentlichen Verkehr bleiben unberücksichtigt. Sie leisten auch keine Analyse von Prozessen und Wechselwirkungen, liefern keine Bilder möglicher Entwicklungen oder Hypothesen über wichtige Kausalzusammenhänge.

Bei den sog. „Szenarios“ des BVWP handelt es sich vielmehr um Prognosen, in welchen, aufbauend auf empirischen Beobachtungen, Strukturdaten und gesellschaftspolitischen Trends, steigende Verkehrsmengen vorausgesagt werden. Dies ist nicht den Gutachtern anzulasten, denn in ihren Prognosen werden zweifelsohne Entwicklungen beschrieben, die eintreffen können, wenn die Politik nicht steuernd eingreift.

b) Der induzierte Verkehr findet keine ausreichende Berücksichtigung

Der Ausbau der Straßeninfrastruktur erzeugt selbst wieder neuen Verkehr. Dieser Aspekt fließt in die BVWP-Berechnungen nur ansatzweise ein. Der induzierte Verkehr ist dadurch erklärbar, daß die Verkehrsteilnehmer nach empirischen Beobachtungen im statistischen Mittel ein relativ festes Zeitbudget im Verkehr verbringen, d. h. Infrastrukturausbau führt durch wachsende Geschwindigkeiten zu höheren Verkehrsleistungen. Der Verkehrszuwachs ist vorprogrammiert.

- c) Zahlreiche Neuverkehre können durch Prognosemodelle nur schwer erfaßt werden

Der Ausbau von Infrastrukturen hat zahlreiche Rückwirkungen auf das Verkehrsgeschehen, die in die Prognosen nur ansatzweise eingehen. Dazu gehören:

- Verlagerung von Verkehr durch veränderte Routenwahl,
- verlagerter Verkehr durch Änderung des Modal-Splits (steigende Motorisierung, insbesondere aufgrund des attraktiven Straßennetzes),
- Anstieg des Verkehrsaufkommens durch steigende Freizeitmobilität,
- Anstieg des Attraktionsverkehrs,
- Anstieg des Verkehrsaufkommens durch weitere Wege, bedingt durch zunehmendes Auseinanderfallen der räumlichen Bezugspunkte (z. B. der Standorte für Wohnen, Erwerbsarbeit, Reproduktionsarbeit, Freizeit, Versorgung etc.),
- Änderungen im Verkehrsgeschehen durch Verdrängungseffekte, z. B. von Fußgängern, Radfahrern, Älteren und Kindern aus dem Straßenraum.

Auch wenn die Abgrenzung von „Neuverkehren“ und „induzierten Verkehren“ nach Buchstabe b nicht einheitlich ist, so bleibt doch festzuhalten, daß das Infrastrukturangebot in der Vergangenheit immer schnell aufgefüllt wurde und viele prognostizierte Entlastungseffekte nicht eintraten.

Dies führte dazu, daß bei allen bisherigen BVWP die jeweiligen Prognosen übertroffen wurden, da sich das Verkehrsgeschehen in unvorhergesehene Richtungen weiterentwickelte. Auf der Ebene der projektbezogenen Nutzen-Kosten-Analysen kommt es zu zahlreichen Irreführungen und Fehlbeurteilungen, da diese auf den Prognosen aufbauen.

- d) Das gesamte Prognosematerial des BVWP ist anzweifelbar und veraltet

Zu diesen methodischen Bedenken kommt hinzu, daß die dem BVWP zugrundeliegenden Prognosen veraltet sind. Das Datenmaterial stammt aus den Jahren 1989 und 1990. Inzwischen liegt differenzierteres Prognosematerial vor, welches sich für verkehrspolitische Entscheidungen weitaus besser eignet.

So ist, abweichend von den Prognosen, der Personenverkehr 1996 geringer gewachsen als im Vorjahr. Ende 1996 bezifferte das Ifo-Institut den Zuwachs beim Personenverkehr auf 0,5 %. Auch beim Güterverkehr wurde für 1996 eine Abnahme der Verkehrsleistungen verzeichnet, die alle Verkehrsträger betraf. Die Erwartungen bis 2010 wurden vom selben Institut nach unten korrigiert, z. B. im Schienenpersonenverkehr bis zum Jahr 2010 um 33 % und beim Güterverkehr auf der Schiene um 70 %.

- e) Die Prognosen sind nur Hilfsmittel und dürfen nicht einseitig auf Ausbauentscheidungen hin ausgelegt werden

Grundsätzlich dürfen in der politischen Entscheidungsfindung Prognosen nur ein Hilfsmittel sein, denn gerade für komplizierte Sachverhalte (z. B. Verkehr) ist ihre Erstellung äußerst schwierig. In der Fachwissenschaft ist unumstritten, daß Trendanalysen größere Zeitreihen erfordern, die Analyse von Wege- und Transportketten die Existenz aktueller Daten voraussetzt, Verkehrsmittel- und Routenwahl bei Verkehrsprognosen zu den besonders kritischen Bereichen zählen, die amtliche Verkehrsstatistik lücken- und fehlerhaft ist und die Informationsdefizite im Verkehrsbereich tendenziell zunehmen. Verkehrsleistungen, Fahrleistungen, Besetzungsgrade von PKW können nur geschätzt werden. Der Geschäftsreise- und Gewerbeverkehr gilt als „Graubereich“. Die Datenlage im Güterverkehr hat sich seit 1987 (Abschaffung der Zählkarte für EU-LKW) und erneut 1993 (Umstellung auf Stichprobenerhebung) deutlich verschlechtert. Die amtliche Statistik des Güterverkehrs wird tendenziell abgebaut. Außerdem werden bei vielen Verkehrsprognosen die Rückkopplung auf wirtschaftliche Strukturdaten und Verkehrsverflechtungen nicht beachtet.

Diese Situation macht bei einer Überarbeitung des BVWP einen äußerst vorsichtigen Umgang mit den Prognosedaten notwendig. Sie sollten eher dazu dienen, Trends zu verdeutlichen. Die Politik sollte versuchen, ihr Eintreffen zu verhindern. Bisher wird beim BVWP aus Prognosen ausschließlich ein Anpassungsbedarf (Infrastrukturausbau) hergeleitet. Das eindimensionale Entscheidungsverfahren ist auf andere Möglichkeiten überhaupt nicht ausgelegt.

Zu II. 4 – Verbesserungsbedarf bei Nutzen-Kosten-Rechnungen.

Bei vielen Verkehrsprojekten wird der Nutzen überschätzt und die Kosten werden unterschätzt.

Vielen Projekten wird im BVWP ein rechnerisches Nutzen-Kosten-Verhältnis zugeordnet, welches entscheidend für die Einordnung des Projekts in die Bedarfsstufen ist. Dabei werden äußerst unterschiedliche Aspekte wie Transportkosten, Wegekosten, Verkehrssicherheit, Zeitersparnis, Beschäftigungseffekte, raumordnerische Effekte, städtebauliche Verbesserungen, Umweltkosten miteinander monetär in Beziehung gesetzt. Das Rechenmodell ist im Gesamtansatz revisionsbedürftig.

- a) Bei zahlreichen Projekten werden die Verkehrsmengen und damit der Nutzen falsch eingeschätzt

Grundlage der Verkehrsprognosen des BVWP sind Computersimulationen des gesamten Straßennetzes. Diese können von vorneherein nur näherungsweise erarbeitet werden. So kommt es zu zahlreichen Fehlprognosen.

So ist z. B. bei den Planungen zur B 10 im Projektdossier des BVWP von 82 000 zu erwartenden Fahrzeugen, beim Planfest-

stellungsverfahren jedoch nur von 47 900 Fahrzeugen die Rede. Das für die Genehmigung zuständige Regierungspräsidium Stuttgart hat in einem Schreiben ausdrücklich bestätigt, daß die Zahl 82 000 „offenbar auf einem methodischen Fehler“ beruhe. Plausibilitätskontrollen unabhängiger Fachleute haben auch in zahlreichen weiteren Belastungsdiagrammen Rechenfehler nachgewiesen.

Auch bei der Anhörung im Deutschen Bundestag zur geplanten ICE-Trasse durch den Thüringer Wald (Nürnberg–Erfurt) am 25. September 1996 zeigte sich, wie veraltet die Planzahlen des BVWP sind. Das prognostizierte Güteraufkommen für die Strecke wird überschätzt. Es wird nicht beachtet, daß die bereits vorhandenen Strecken zusätzliche Güterverkehre aufnehmen können. Die geplante Strecke erschließt beim Personenverkehr nicht alle Bevölkerungspotentiale, da der Raum Gera/Zwickau/Chemnitz, der auf der direkten Linie zwischen Nürnberg und Berlin liegen würde, umfahren wird. Statt dessen wird ein umweltzerstörender und kostenträchtiger Durchstich durch den Thüringer Wald mit 42 km Tunneln und 13 km Dämmen vorgenommen. Diese Mittel werden fehlen, um den Ausbau der „Mitteldeutschland-Bahn“ von Erfurt nach Chemnitz sowie den Ausbau der sog. Sachsenmagistrale Nürnberg–Hof–Plauen–Chemnitz voranzutreiben.

b) Die Berücksichtigung der Umweltkosten ist mangelhaft

Im Berechnungsverfahren des BVWP fließen auch in seiner modernsten Variante Umweltaspekte des Verkehrs nur unvollständig und lückenhaft ein. Oft wird zwar ein Umweltschaden (negativer Nutzen) eingestanden, dieser ist in fast allen Rechnungen so gering, daß er praktisch keinen Einfluß auf die Einstufung des jeweiligen Projekts hat.

Zu kritisieren ist grundsätzlich, daß innerörtliche Umweltbelastungen bei Luft-, Geräuschbelastungen und Trennwirkungen etwa dreifach höher bewertet werden als außerörtliche Belastungen. Verlärmung, Zerschneidung, Versiegelung und Entwertung von Frei- und Erholungsräumen gehen nur marginal in die Rechnung ein. Besonders deutlich ist die Fehlerhaftigkeit dieses Ansatzes bei vielen Ortsumgehungen. Außerörtliche, globale Emissionen werden kaum wahrgenommen, wenn die Luft „vor der eigenen Haustür“ halbwegs erträglich ist. Selbst diese Annahme ist jedoch falsch, denn durch die induzierten Verkehre wird das Straßennetz auch innerorts wieder aufgefüllt. Würde das BVWP-Rechenmodell stimmen, so müßten Großstädte weitgehend autofrei sein, da sie von Umgehungsstraßen, Spangen, Autobahnen, Ringstraßen etc. umgeben sind und all diesen Projekten in der Regel eine Verbesserung der Umweltqualität zugesprochen wird.

Auch die Berechnung der einzelnen, spezifischen Belastungswirkungen ist fehler- und lückenhaft. Die Schadstoffemissionen des Autoverkehrs werden in ein sog. CO-Äquivalent umgerechnet und mit einem Toxizitätsfaktor multipliziert, durch welchen die spezifischen Risiken des jeweiligen Schadstoffs gewichtet werden sollen. Dadurch werden in unzulässiger Wei-

se völlig unterschiedliche Wirkungs- und Belastungsmechanismen rechnerisch vereinfacht. Das Zusammenwirken verschiedener Schadstoffe (Synergismus) wird nicht betrachtet. Die Belastungen durch bodennahes Ozon tauchen nicht auf. Auch die Emissionen des klimaschädlichen Gases CO₂ werden nicht bewertet.

Geräuschbelastungen werden in der Nutzen-Kosten-Analyse aus der Höhe der vorliegenden Zeitpegelüberschreitungen gemessen. Als monetärer Bewertungsansatz werden die Kosten von Schallschutzfenstern genommen. Wie lückenhaft dieser Ansatz ist, hat die Sachverständigenanhörung zum Verkehrslärm im Ausschuß für Verkehr des Deutschen Bundestages am 17. Januar 1996 gezeigt. Aus zahlreichen Stellungnahmen läßt sich ersehen, daß Belästigungssituationen durch Lärm von der Lärmart, Lärmform, Lärmverteilung, Lärmquelle und von zahlreichen subjektiven Faktoren abhängig sind. Die BVWP-Rechnungen werden diesen Erkenntnissen auch nicht ansatzweise gerecht.

Um die beschriebenen Mängel der Bewertungsverfahren zu relativieren, werden sog. ökologische Risikoeinschätzungen vorgenommen. Diese Einschätzungen werden von der Fachwelt begrüßt und sind im allgemeinen brauchbar. Scharf zu kritisieren ist aber, daß Projekte unter 10 km Länge dieser Bewertung nicht unterliegen und das Ergebnis nur als Anlage zu den jeweiligen Projekten dient und in der Regel keinen Einfluß auf die Einstufung des jeweiligen Projekts hat. Fehlerhaft sind die Risikoanalysen für Bundeswasserstraßen.

- c) Zahlreiche weitere Aspekte werden bei den BVWP-Rechnungen nicht berücksichtigt

Außer den bereits aufgeführten Umweltaspekten werden im BVWP zahlreiche weitere Faktoren nicht beachtet. Dazu gehören:

- der mögliche Verlust von Wohnraum durch Verkehrswege,
- Möglichkeiten der Verkehrsvermeidung und Verkehrsverlagerung,
- alternative Bewertung verschiedener Verkehrsarten,
- die Gesamtheit der externen Kosten und versteckten Subventionen,
- die erheblichen Wertverluste von Grundstücken und Immobilien durch den Bau von Verkehrswegen.

- d) Verbesserung der Erreichbarkeit wird überbewertet

Bei vielen Projekten wird durch „Verbesserung der Erreichbarkeit“ mehr als 20 % des Projektnutzens berechnet. Es wird angenommen, daß im Planfall Fahrtziele mit geringerem Zeitaufwand erreichbar sind. Dies ist jedoch nur in einer Anfangsphase der Fall. Durch die Gesamtheit der induzierten Verkehre wird die Erreichbarkeit von Zielen wieder geschmälert. Die durch den Bau von Verkehrswegen induzierte Siedlungsdis-

persion kann sogar zu Verschlechterungen bei der Erreichbarkeit führen.

Im Freizeitverkehr steigt die Erreichbarkeit einzelner Punkte zwar an, die Entwertung von Nahräumen führt jedoch dazu, daß tendenziell weiter entfernt liegende Ziele angesteuert werden. Dies kann bei den bisher angesteuerten Zielen durchaus wirtschaftlichen Rückgang bedeuten, der in den BVWP-Rechnungen nicht berücksichtigt wird. Nicht beachtet wird im BVWP auch die Tatsache, daß der z. B. durch den Bau einer Umgehungsstraße aufgrund der Zerschneidung die Erreichbarkeit vieler Naherholungsgebiete sinkt.

Wäre der Erreichbarkeitsansatz des BVWP richtig, so dürften wir aufgrund schneller Verkehrsmittel und ausgebauter Infrastrukturen nur noch sehr wenig Zeit im Verkehr zubringen. Offensichtlich ist dies nicht der Fall.

e) Transportkostensenkungen werden viel zu positiv eingeschätzt

Die Senkung von Transportkosten leistet bei den meisten Projekten des vordringlichen Bedarfs meistens den Hauptbeitrag zum rechnerischen Nutzen (in einigen Fällen weit über 50 %). In einem komplizierten Rechenmodell werden für verschiedene Fahrzeugtypen Vorhaltekosten und Betriebsführungskosten abgeglichen.

Ähnlich wie bei der Bewertung der Erreichbarkeit wird auch hier der Nutzen überschätzt: Aufgrund neuer Standortmuster, des induzierten Verkehrs, neuer Streckenlängen ergeben sich völlig neue Verkehrsbeziehungen. Es macht daher keinen Sinn, einer Einzelmaßnahme auf diese Weise einen Nutzen zuzuordnen. Induzierte Verkehre, Staus, Überlastungen können sogar zu Transportkostensteigerungen führen.

Selbst wenn die berechneten Transportkosteneinsparungen eintreten, ist es jedoch methodisch falsch, diese betriebswirtschaftlichen Einsparungen unmittelbar als volkswirtschaftlichen Nutzen zu verbuchen. Zunächst ist dieser Nutzen rein individuell – ohne jede direkte Auswirkung auf die Volkswirtschaft. Durch die individuelle Inkaufnahme längerer Wege wächst der Druck, weitere Infrastrukturen auszubauen. Dies zieht volkswirtschaftlich neue Kostenbelastungen nach sich.

Aus ökologischer Sicht ist scharf zu kritisieren, daß das Rechenmodell „Transportkostensenkungen“ einen besonders hohen Nutzen genau dann errechnet, wenn neue Verkehrswege durch bisher unzerschnittene Räume geplant sind.

f) Die Beiträge zur Verkehrssicherheit werden überschätzt

Vor allem beim Ausbau von Bundesstraßen werden diese Beiträge berechnet und als Nutzen gutgeschrieben. Eine auf das Einzelprojekt bezogene Verbesserung der Verhältnisse reicht als Betrachtungsgrundlage jedoch nicht aus. Die induzierten, steigenden Verkehrsmengen erhöhen wieder die Unfallgefahr. Außerdem können durch neue Projekte an anderer Stelle neue Unfallschwerpunkte entstehen.

- g) Regionale und raumordnerische Effekte durch Infrastrukturausbau sind äußerst komplex und differenziert zu beurteilen

Grundsätzlich wird im BVWP davon ausgegangen, daß der Betrieb von Verkehrswegen positive regionale Effekte hat, z. B. durch die Ansiedlung von Gewerbebetrieben. Die Berechnungen arbeiten dabei mit einem äußerst zweifelhaften Indikator von acht Beschäftigten pro Autobahnkilometer.

In Wirklichkeit sind zahlreiche Projekte – insbesondere DB-Schnellstrecken und Bundesautobahnen – lediglich Transitwege. Oft treten nur kurzfristige Verbesserungen der lokalen Wirtschaftssituation ein. Das jeweilige Gewerbe kommt oft aus einer anderen Region, so daß der regionale Nettoeffekt sehr klein sein kann, im Hinblick auf Arbeitsplätze sogar negativ. In peripheren Gebieten werden oft nur Zweigwerke geschaffen, sog. verlängerte Werkbänke, die im Laufe von Wirtschaftskrisen wieder geschlossen werden. Außerdem ist zu beobachten, daß an neuen Straßen sehr flächenintensive Investitionen stattfinden (z. B. Lagerhallen, Garagen etc.), die den jeweiligen Regionen keinen spürbaren Entwicklungsimpuls bringen.

Die endogenen wirtschaftlichen Potentiale einer Region können durch einen Infrastrukturausbau sogar geschwächt werden, denn es steigt oft die Erreichbarkeit des Oberzentrums und der Aktionsradius der Verkehrsteilnehmer. Dies entzieht der eigenen Region Kaufkraft. Das heimische Gewerbe wird einem verstärkten Wettbewerbsdruck ausgesetzt. In besonders gut an das Verkehrsnetz angeschlossenen Regionen sind auch oft Auswanderungsbewegungen zu beobachten.

Die grundsätzliche Annahme eines positiven regionalen Effekts durch Infrastrukturausbau ist daher falsch. Der Denkansatz ist in dieser Form in der Fachwissenschaft unbekannt. Bekannt ist vielmehr, daß der regionale Einfluß von Infrastrukturvorhaben differenziert zu beurteilen ist:

- Ihr Beitrag zur regionalen Entwicklung hängt entscheidend von seiner Einmaligkeit ab. Investitionen in einen bereits weitgehend vorhandenen Kapitalstock (z. B. Straßen) lösen keine oder geringe Impulse aus.
- Infrastruktur ist zwar eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für die wirtschaftliche Entwicklung von Regionen.
- Eine Infrastrukturpolitik, die anhaltende Wirkung erzielen will, muß ein komplettes Angebot unterschiedlicher, geeigneter, für die Region optimaler Infrastrukturen schaffen.
- Die potentiellen Wirkungen von Infrastruktur hängen auch von der gesamtwirtschaftlichen Lage und Entwicklung ab.

Neuere Untersuchungen sehen sogar die Möglichkeit, daß der Ausbau der Infrastruktur negative Effekte hat. Sie kann eine Subventionierung transportintensiver Großunternehmen zu Lasten kleiner, regional orientierter Unternehmen darstellen. Zu ähnlichen Ergebnissen kommen auch zahlreiche Studien

über die Anbindung peripherer Räume an überregionale Verkehrswege.

- h) Grundsätzlich ist eine revidierte Nutzen-Kosten Analyse für alle Projekte durchzuführen

Scharf zu kritisieren ist außerdem, daß bei zahlreichen Projekten die Nutzen-Kosten-Analyse von Anfang an entfällt.

Dazu gehören:

- aa) die Verkehrsprojekte „Deutsche Einheit“ (VDE) und der Überhang in den neuen Ländern.

Auch sie müssen einer kritischen Prüfung unterzogen werden. Vertiefende Untersuchungen haben z. B. bei der A 20 (Ostseeautobahn) ergeben, daß die geplante Autobahn Städte eher be- als entlastet und der Entwicklung langfristig tragfähiger und zukunftsfähiger Tourismuskonzepte zuwiderläuft;

- bb) der vordringliche Bedarf des BVWP 1985.

Die Übernahme dieser Projekte in den vordringlichen Bedarf des Bedarfsplans bedeutet, daß Nutzen-Kosten-Rechnungen zur Entscheidungsgrundlage gemacht werden, die teilweise 30 Jahre alt sind. Kein privates Unternehmen könnte es sich leisten, auf der Grundlage von Planzahlen der 60er und 70er Jahre zu agieren. Die Bundesregierung begründet die Aufrechterhaltung der alten Planungen und ihre Übernahme in den aktuellen BVWP mit dem Argument der Planungskontinuität und des „Vertrauensschutzes“ gegenüber den Beschlüssen des Bundestages 1986“. Es kann jedoch keinen Vertrauensschutz für unwirtschaftliche Projekte geben. Im Gegenteil: Die Überprüfung staatlicher Entscheidungen nach aktuellen Effizienzgesichtspunkten und ihre Anpassung an neue Lagen würde Vertrauen schaffen.

Von den Projekten, die 1992 berechnet wurden, erweisen sich inzwischen viele als verkehrlich weniger bedeutend als ursprünglich angenommen und werden grundsätzlich in ihrem Nutzen überschätzt. Dagegen steigen die Baukosten.

Ein Beispiel dafür ist die geplante Autobahn durch den Thüringer Wald (A 71/A 73). Eine aktuelle Überprüfung der Planzahlen im März 1994 ergab, daß die Kosten für das Projekt laut Raumordnungsverfahren mit 5,5 Mrd. DM mehr als doppelt so hoch sind, als noch im BVWP angenommen (2,3 Mrd. DM). Das senkt das Nutzen-Kosten-Verhältnis für die Trasse Erfurt-Coburg von 3,9 auf 1,42 und der Trasse Erfurt-Schweinfurt von 6,4 auf 2,69. Allein dies müßte schon zur Streichung der Projekte aus dem vordringlichen Bedarf führen.