Berlin, den 12.06.2012

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion

Das Verkehrsnetz von morgen planen – Von der Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesverkehrsnetzplanung

1. Den Reformstau überwinden – Ein neuer Aufbruch in der Verkehrspolitik

Die deutsche Verkehrspolitik ist mit gewaltigen Herausforderungen konfrontiert: Kapazitätsengpässe und Staus infolge wachsenden Güterverkehrs, Verkehrslärm, Verfehlung der Klimaschutzziele, Verfall der Infrastruktur durch fehlende Unterhaltung. Diese Entwicklungen sind für unser Land dramatisch. Denn gut ausgebaute Verkehrswege bilden nicht nur die Voraussetzung für die persönliche Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, sondern auch eine wesentliche Grundlage der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands als Industrie-, Dienstleistungs- und Exportnation. Diese Grundlage bröckelt.

Wenn deshalb mehr Geld in die Verkehrsinfrastruktur fließen soll, dann muss das volkswirtschaftlich Sinn machen. Deshalb müssen zuvor zentrale Bereiche der Verkehrspolitik einer grundlegenden Reform unterzogen werden. Deutschland braucht eine umfassende Modernisierung der Planung, Durchführung und Finanzierung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Mehr Geld allein genügt nicht. Es muss effizient eingesetzt und es müssen die richtigen Prioritäten gesetzt werden. An all dem mangelt es derzeit.

Wir erarbeiten deshalb im Rahmen unseres Projektes „Infrastrukturkonsens“ Reformkonzepte, die als roter Faden für sozialdemokratisches Regierungshandeln dienen. Als ersten Baustein haben wir ein Konzept sowie einen daraus erwachsenen Bundestagsantrag zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung vorgelegt. Es folgt mit dem vorliegenden Papier unser Konzept zur Reform der Bundesverkehrswegeplanung. Es ist das Ergebnis eines intensiven Dialogs mit Expertinnen und Experten aus Verbänden, Initiativen, Unternehmen und der Wissenschaft.

2. Ziele und Grundsätze einer nachhaltigen Verkehrspolitik

Wir wollen unsere Infrastrukturpolitik am Leitbild einer in sozialer, ökonomischer und ökologischer Hinsicht nachhaltigen Entwicklung ausrichten. Nachhaltige Entwicklung bedeutet, dass soziale, wirtschaftliche und ökologische Belange nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern ein gesellschaftlicher Konsens gefunden wird, der die unterschiedlichen Interessen und Ziele integriert. Wir sind der Überzeugung, dass in der Verkehrspolitik ein solcher parteiübergreifender Konsens als Handlungsrahmen für künftige Reformen dringend erforderlich ist. Wir streben eine nachhaltige Verkehrspolitik auf der Basis der folgenden Ziele und Grundsätze an:

(1) Verkehrspolitik – und damit auch Verkehrsinfrastrukturpolitik – muss zugleich praktizierte Wirtschafts-, Sozial- und Umweltpolitik sein. Wirtschaftspolitik, weil Mobilität eine wesentliche Grundlage für den Wohlstand und die Prosperität Deutschlands und das Rückgrat unseres Industrie- und Dienstleistungsstandortes bildet. Sozialpolitik, weil sie als Teil der Daseinsvorsorge die Grundlagen für eine bezahlbare, sichere und frei wählbare Mobilität gewährleisten muss, mit guten Arbeitsbedingungen für die im Transportsektor beschäftigten Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Und Umweltpolitik, weil es darum geht, Mobilität ressourcenschonend sowie umwelt- und klimafreundlich und mit geringen Beeinträchtigungen für die Lebensqualität der Menschen– zu ermöglichen. Dabei messen wir dem Schutz der Bevölkerung vor Verkehrslärm besondere Bedeutung bei.

(2) Verkehrspolitik muss aus ökonomischen wie ökologischen Gründen den Anspruch haben, dem Verkehrswachstum nicht einfach hinterherzubauen, sondern zunächst durch effiziente Organisation von Verkehren und eine integrierte Verkehrs- und Siedlungspolitik die bestehende Infrastruktur besser zu nutzen und Anreize zu setzen, damit vermeidbare Verkehre vermieden und verbleibende Verkehre umweltfreundlich abgewickelt werden. Dies erfordert einerseits die Förderung technischer Innovationen, etwa effizienterer Antriebe und Treibstoffe, aber auch telematischer Verkehrslenkungssysteme, andererseits die Schaffung von Anreizen, damit Verkehr wirtschaftlich effizient auf umweltfreundlichere Ver-

kehrsträger wie Schiene und Wasserstraße sowie den Umweltverbund aus Öffentlichem Personennahverkehr, Fuß- und Radverkehr verlagert werden kann. Dabei müssen die einzelnen Verkehrsträger optimiert und so miteinander verknüpft werden, dass sie im Zusammenspiel ihre Stärken optimal entfalten können.

(3) Verkehrspolitik muss somit einen gestaltenden Anspruch haben. Sie muss dabei aber die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen, die Transporterfordernisse der Wirtschaft und die Freiheit jedes Menschen, das Verkehrsmittel seiner Wahl zu nutzen, anerkennen.

(4) Wir müssen akzeptieren, dass wir mit den Mitteln der nationalen Politik nur beschränkt Einfluss auf das Anwachsen bzw. die Vermeidung von Verkehren nehmen können. Die Entstehung von Gütertransporten und Wirtschaftsverkehren ist in hohem Maße von globalen Entwicklungen wie der internationalen Arbeitsteilung aufgrund unterschiedlicher Lohn- und Fertigungskosten abhängig, die auf nationaler Ebene kaum zu beeinflussen sind. In der Konsequenz wird der Güterverkehr voraussichtlich auch in den kommenden Jahren weiter anwachsen. Diesen Anstieg und seine umwelt- und klimaschonende Bewältigung begreifen wir als eine wesentliche Herausforderung für die Verkehrs- und Infrastrukturpolitik des Bundes. Unser Ziel ist es, künftiges Verkehrswachstum vom Energieverbrauch und CO_2-Ausstoß zu entkoppeln. Energieverbrauch und CO_2-Ausstoß des Verkehrs dürfen nicht ansteigen, sondern müssen im Personen- wie im Güterverkehr zwingend reduziert werden.

(5) Wir wollen verstärkt Verkehre auf umweltfreundlichere Verkehrsträger verlagern. Hierbei sehen wir jedoch Kapazitätsengpässe insbesondere im Bereich der Schieneninfrastruktur. Der Anteil des Schienenverkehrs wird daher in den kommenden Jahren nur mit massiven Investitionen in die Infrastruktur signifikant erhöht werden können. Um quantifizierte Verlagerungsziele zu erreichen, halten wir es für notwendig, dass sichergestellt ist, wie der dafür benötigte Ausbau der Infrastruktur finanziert werden soll. Ein Konzept zur Finanzierung der Verkehrswege – und damit Aussagen, welche Verlagerungs- bzw. Kapazitätsziele wir für

die Netze anstreben – werden wir bewusst erst am Ende des Dialogprozesses zum Infrastrukturkonsens vorlegen. Davon unabhängig sollten die Potenziale für eine mögliche Verlagerung von Gütern auf Bahn und Binnenschiff vom Bundesverkehrsministerium analysiert und die nötigen Folgerungen für den Ausbau der Infrastruktur aufgezeigt werden.

(6) Wir werden in Deutschland in Zukunft voraussichtlich nicht weniger, sondern einen anderen Verkehr haben. Der mit dem demografischen Wandel einhergehende höhere Anteil älterer Menschen bedingt, dass Verkehr künftig barrierefrei abgewickelt und die dafür notwendige Infrastruktur geschaffen werden muss. Der Verkehrssicherheit muss – auch in der Verkehrswegeplanung – größere Beachtung eingeräumt werden. Der demografische Wandel wird zumindest in den kommenden zwei Jahrzehnten kaum zu einer Verringerung, wohl aber zu einer regionalen Umverteilung des Verkehrsaufkommens führen. Die Verkehrspolitik muss dabei regional höchst unterschiedlichen Entwicklungen gerecht werden: Während es in der Regionen mit schrumpfender und überproportional alternder Bevölkerung darum geht, eine Grundversorgung an Infrastruktur und öffentlichen Verkehrsangeboten als Teil staatlicher Daseinsvorsorge aufrechtzuerhalten, müssen in Wachstumsregionen die Voraussetzungen geschaffen werden, um die steigende Verkehrsleistung – insbesondere im Güterverkehr – effizient und umweltfreundlich zu bewältigen. Ziel muss es deshalb sein, einen neuen Ausgleich zu finden zwischen dem Ausbau hochbelasteter Verkehrskorridore, deren Funktionieren für den Wirtschaftsstandort Deutschland von entscheidender Bedeutung ist, und der Absicherung eines adäquaten Verkehrsangebotes in Regionen mit sinkender Einwohnerzahl.

(7) Angesichts des sich rapide verschlechternden Zustandes unserer Verkehrswege muss es unser vorrangiges Ziel sein, die Infrastruktur dauerhaft im vollen Umfang betriebsfähig zu halten und eine weitere Substanzschädigung zu verhindern. Dem Grundsatz, dass Erhalt vor Aus- und Neubau geht, muss daher künftig noch konsequenter Geltung verschafft werden, auch beim Einsatz der Finanzmittel. Für den Erhalt bereitgestellte Finanzmittel dürfen nicht zweckent-

fremdet werden, z:B. zum Schließen von Finanzierungslücken bei Neubauprojekten.

(8) Die Bürgerinnen und Bürger müssen umfassend und frühzeitig bei der Festlegung der Ziele und Prioritäten des Infrastrukturausbaus sowie bei der Planung der Verkehrswege beteiligt werden, und zwar auch bei der Grundsatzentscheidung, ob ein Verkehrsweg überhaupt gebaut und welche Dimensionierung und Trasse gewählt werden. Nur so lassen sich Lösungen finden, die möglichst vielen Interessen gerecht werden und Akzeptanz schaffen.

(9) Angesichts knapper öffentlicher Mittel und der Notwendigkeit der Haushaltskonsolidierung müssen verkehrspolitische Vorhaben solide finanziert werden. Die Bundesverkehrsnetzplanung muss daher durch eine Finanzplanung ergänzt werden, in der nur die tatsächlich finanzierbaren Vorhaben aufgeführt sind.

3. Anforderungen an eine zukunftsfähigen Planung der Bundesverkehrswege

Aus den genannten Herausforderungen und Grundsätzen der Verkehrspolitik leiten sich die Anforderungen ab, die an eine zukunftsfähige Planung der Bundesverkehrswege zu stellen sind.

a) Gestaltungsanspruch und Zielorientierung

Die Planung von Bundesverkehrswegen muss einen gestaltenden Anspruch haben. Dies bedeutet, sie muss an politischen Zielen ausgerichtet werden, nicht an der Fortschreibung des Status quo. Deshalb muss der Aufstellung eines neuen Bundesnetzplans der Verkehrswege eine verkehrspolitische Zielbestimmung vorangestellt werden. Mittelfristig sollte – auch als Grundlage für spätere Bundesverkehrsnetzplanungen –eine umfassendere, strategisch ausgerichtete Bundesmobilitätsplanung angestrebt werden, die zunächst unabhängig von der laufenden Netzplanung zu entwickeln ist. In dieser müssen die Ziele definiert und die zu ihrer Erreichung notwendigen Maßnahmen festgeschrieben werden (neben infrastrukturellen auch ordnungs- und preispolitische Maßnahmen, Verknüpfung mit der Raumordnung sowie Anreize für organisatorische und technische Innovationen).

b) Eindeutige Prioritätensetzung

Die Bundesverkehrswegeplanung muss angesichts begrenzter finanzieller Ressourcen erfüllbare und bezahlbare Prioritäten setzen und Auskunft darüber geben, welche Projekte vorrangig in Angriff genommen werden müssen. Grundsätzlich müssen die Bauvorhaben mit dem höchsten verkehrlichen, Nutzen und der geringsten Belastung für Mensch und Natur Priorität haben.

c) Vorrang des Erhalts vor Aus- und Neubau – Verkehrsinfrastrukturbericht

Der Vorrang des Erhalts vor Aus- und Neubau muss sich auch in der Netzplanung der Bundesverkehrswege widerspiegeln. Deshalb muss die bisherige Bedarfsplanung durch einen eigenständigen Verkehrsinfrastrukturbericht ergänzt werden, der dem Deutschen Bundestag vom Bundesverkehrsministerium im Zweijahresrhythmus vorzulegen ist. Der Bericht sollte detailliert über Unterhaltungszustand und Leistungsfähigkeit aller Verkehrswege informieren, Schwachstellen und verkehrliche Engpässe (überlastete Streckenabschnitte und Knoten) identifizieren, den Erhaltungsbedarf und den notwendigen Finanzbedarf aufzeigen. Für die nachhaltige Unterhaltung der Wasserstraßen ist ein Konzept zu erarbeiten, das den vielfältigen Funktionen der Wasserstraßen für Verkehr, Tourismus, Wasserhaushalt und Naturschutz gerecht wird.

d) Verkehrsträgerübergreifender Netzansatz

Statt einer isolierten Betrachtung der einzelnen Verkehrsträger sowie der einzelnen Projekte muss der Bundesverkehrswegeplanung ein verkehrsträgerübergreifender und gleichzeitig netzbezogener Ansatz zugrunde gelegt werden. Nicht die einzelnen Bauprojekte dürfen im Mittelpunkt stehen, sondern die Frage, welches Verkehrsnetz wir brauchen. Die Auswahl der Einzelprojekte muss nach ihrer Funktion und Bedeutung für das Gesamtnetz erfolgen. Planungsalternativen müssen folglich immer verkehrsträgerübergreifend und netzbezogen untersucht werden. Bei Bauvorhaben mit vornehmlich regionaler Bedeutung (z.B. Ortsumgehungen) ist auch der Ausbau des Personennahverkehrs sowie von Rad- und Fußwegen in die Alternativenprüfung einzubeziehen. Wir werden darüber hinaus in einem eigenen Dialogprozess klären,

ob auch die Bedarfsplanung für die Flughafeninfrastruktur in die Bundesverkehrsnetzplanung einbezogen werden soll.

e) Kapazitätssteigerung durch optimierte Nutzung der Infrastruktur

Bevor Verkehrswege aus- oder neugebaut werden, muss im Rahmen der Bundesverkehrsnetzplanung zunächst geprüft werden, ob sich die Kapazität der vorhandenen Infrastruktur durch eine optimierte Nutzung steigern lässt (z.B. durch telematische Verkehrslenkung , die zeitweilige Freigabe von Standspuren oder die nächtliche Nutzung von Hochgeschwindigkeitstrassen für den Güterverkehr). Die Bundesnetzplanung sollte deshalb die Potenziale intelligenter Transportsysteme aufzeigen und netzbezogene Strategien zur optimierten Infrastrukturnutzung entwickeln.

f) Erhöhung der Zuverlässigkeit – Vorrang der Engpassbeseitigung

Ein wesentlicher Schwachpunkt des deutschen Verkehrsnetzes ist seine Störanfälligkeit bei starkem Verkehrsaufkommen oder witterungsbedingten Behinderungen. Deshalb sollte der Stärkung der Zuverlässigkeit des Netzes Vorrang eingeräumt werden vor dem Ziel der Erhöhung der Reisegeschwindigkeit. Der gezielten Beseitigung von Engpässen im Netz kommt daher oberste Priorität zu.

g) Stärkung intermodaler Knoten und kombinierter Verkehre

Hohe Aufmerksamkeit muss der Verknüpfung der einzelnen Verkehrsträger beigemessen werden. Dabei kommt der Stärkung intermodaler Knoten und der verkehrsträgerübergreifenden Anbindung von Häfen eine große Bedeutung zu. Diese darf allerdings nicht mit der „Gießkanne“ geschehen, sondern muss auf Knoten mit überregionaler Bedeutung konzentriert werden. Auch ist eine verkehrsträgerübergreifende Netzbetrachtung vorzunehmen, um wirtschaftliche ineffiziente Parallelinvestitionen zu vermeiden. Für die Anbindung von Flughäfen ist ein Konzept erforderlich, aus dem hervorgeht, für welche Flughäfen eine verbesserte Anbindung an das überregionale Straßen- und Schienennetz volkswirtschaftlich sinnvoll und angesichts begrenzter Haushaltsmittel finanzierbar ist. Dabei kann an das in der nächsten Legislaturperiode fortzuschreibende Flughafenkonzept angeknüpft werden.

4. Von der Bundesverkehrswegeplanung zur integrierten Netzplanung für die Bundesverkehrswege

a. Den Neuanfang wagen

Wenn wir die Planung von Bundesverkehrswegen zu einem Instrument nachhaltiger Verkehrspolitik machen wollen, das die volkswirtschaftlich, sozial- und umweltpolitisch richtigen Prioritäten setzt, dann dürfen wir es nicht bei kosmetischen Korrekturen belassen, sondern müssen einen Neuanfang wagen. Dies bedeutet zunächst: Alle Verkehrsprojekte des Bundesverkehrswegplans 2003, für die zu einem festzulegenden Stichtag noch kein Planfeststellungsbeschluss vorliegt, müssen erneut geprüft werden. Bei Nichtrealisierung muss ggf. für die von den Ländern bzw. die DB Netz AG bereits gezahlten Planungskosten ein Ausgleich geschaffen werden.

b. Die Bundesnetzplanung auf überregional bedeutsame Projekte konzentrieren – Handlungsspielräume der Länder bei regionalen Netzen stärken

Ein wesentliches Problem der Bundesverkehrswegeplanung besteht darin, dass faktisch zwei höchst unterschiedliche Ansprüche an sie gestellt werden:

1. die überregionale Erschließung unseres Landes mit leistungsfähigen Hauptverkehrswegen von bundesweiter Bedeutung,
2. die Feinerschließung der Fläche mit Verkehrswegen, denen eine besondere regionale Bedeutung zukommt und deren überregionale Relevanz eher nachrangig ist (z.B. Ortsumgehungen, Regionalbahnstrecken, Wasserstraßen von regionaler oder überwiegend touristischer Bedeutung).

Beide Ansprüche sind berechtigt, konkurrieren aber miteinander um die knappen Mittel. Um beide Ziele angemessen verwirklichen zu können, wollen wir Finanzierung und Planung des Neu- und Ausbaus der vornehmlich überregional bedeutsamen und der vornehmlich regional bedeutsamen Projekte künftig voneinander trennen.

Dazu erscheint eine Zweiteilung der Planung von Bundesverkehrswegen sinnvoll:

1. eine Netzplanung und Priorisierung für das überregional bedeutsame Netz (insbesondere auch in und zwischen Wachstumsregionen) sowie
2. Bedarfslisten mit Einzelvorhaben vornehmlich regionaler Bedeutung, für die der Bund weder eine Netzplanung erstellt noch eine Priorisierung vornimmt, sondern lediglich die Anmeldungen der Länder mittels Nutzen-Kosten-Analyse auf ihre Wirtschaftlichkeit überprüft.

Für das überregional bedeutsame Netz sollte die Planung des Bundes zu einer strategischen Netzplanung mit klaren Prioritäten ausgebaut werden. Hingegen kann die Netzplanung für regional bedeutsame Projekte besser von den Ländern geleistet werden, die mit dem örtlichen Verkehrsbedarf vertraut sind und die Bürgerinnen und Bürger in die Planung vor Ort besser mit einbeziehen können.

Die beiden Netzebenen sollten auch in der Finanzierung strukturell klar voneinander getrennt werden, um Interessenkonflikte zwischen überregionalen Notwendigkeiten und regionalpolitischen Prioritäten zu verringern. Für Verkehrsprojekte mit vorrangiger überregionaler Bedeutung schlagen wir vor, ein „Nationales Verkehrswegeprogramm“ aufzulegen, für das mindestens 80 % der für den Aus- und Neubau pro Verkehrsträger zur Verfügung stehenden Mittel reserviert werden. In dieses Programm sollen diejenigen überregional bedeutsamen Bundesverkehrsprojekte jedes Verkehrsträgers aufgenommen werden, die den höchsten Nutzen für das deutsche Gesamtnetz haben. Die Finanzierung erfolgt nach dem Vorbild der Verkehrsprojekte deutsche Einheit (VDE) außerhalb der Länderquote und wird auf fünf Jahre im Bundeshaushalt mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen fixiert.

Gleichzeitig muss der Bund aber auch seine Verantwortung für die Erschließung der Fläche wahrnehmen. Daher soll es künftig für jeden Verkehrsträger einen eigenen Titel für Projekte von vorrangig regionaler Bedeutung geben, der bis zu 20 % der für den Aus- und Neubau von Bundesverkehrswegen der zur Verfügung stehenden Mittel enthält. Damit wird die 20-Prozent-Quote für regionale Projekte, die schon heute innerhalb des Haushaltstitels für die Schiene besteht (vgl. § 8 Bundesschienenwegeausbaugesetz), fortentwickelt und auf alle Verkehrsträger ausgeweitet.

Diese Mittel werden aufgrund der Anmeldungen der Länder nach einer Länderquote investiert Bei der Auswahl, Priorisierung und Planung dieser Maßnahmen wollen wir die Rolle der Länder stärken, damit örtliche Interessen bei der Planung besser berücksichtigt werden können. Auf der Ebene der Exekutive sollen künftig die Länder allein entscheiden, mit welcher Priorität regional wichtige Bundesverkehrswegeprojekte gebaut werden. Die Letztentscheidung über die Aufnahme in die Bedarfspläne sowie über die Mittelvergabe verbleibt aber weiterhin beim Deutschen Bundestag. Mittelfristig sollte darüber nachgedacht werden, die bislang verwirrende Fördersystematik für die regionale Verkehrsinfrastruktur (bei der Schiene z.B. Budgets für regionale Investitionen im Rahmen des Regionalisierungsgesetzes, GVFG-Bundesmittel, Entflechtungsmittel und Investitionsmittel nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz) neu zu ordnen und zugleich transparenter zu gestalten (vgl. unsere Vorschläge im Dialogpapier „Nachhaltige Daseinsvorsorge, Stadt- und Raumentwicklung und kommunale Verkehrsinfrastruktur“).

c. Die Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesnetzplanung weiterentwickeln

Für Verkehrswege mit überregionaler Bedeutung wollen wir die Bundesverkehrswegeplanung zu einer Bundesverkehrsnetzplanung weiterentwickeln, die alle Verkehrsträger in ihrer wechselseitigen Abhängigkeit integriert. Dazu schlagen wir vor, dass vom Bundesverkehrsministerium alternative Zielnetzplanungen entwickelt, bewertet und zur öffentlichen Diskussion gestellt werden Die Zielnetze sollten auf der Basis von Verkehrsprognosen entwickelt und aus einer verkehrsträgerübergreifenden Analyse der Engpässe und Schwachstellen des bestehenden Netzes abgeleitet werden. Aus den Zielnetzen heraus ist dann der jeweilige Neu- und Ausbaubedarf zu entwickeln. In diesen Prozess kann die strategische Umweltprüfung integriert werden.
Zur öffentlichen Diskussion gestellt werden sollten Zielnetze mit unterschiedlichen Grundansätzen (z.B. unterschiedlicher Aufteilung der Mittel auf die Verkehrsträger; – also z.B. ein Zielnetz mit dem Schwerpunkt „Straße“ und eines mit dem Schwerpunkt „Verlagerung auf Schiene und Binnenschiff“) und somit auch unterschiedlichem Bedarf an zu bauenden Projekten. Von den Ländern oder anderen Institutionen angemeldete Projekte werden darin berücksichtigt, soweit sie sich in der Engpassanalyse

als relevant für die Lösung überregionaler Verkehrsengpässe erwiesen haben – ansonsten werden sie in eine eigene Projektliste für Verkehrswege mit vorwiegend regionaler Bedeutung aufgenommen, die nicht Teil des Zielnetzes ist.
Für alle Projekte gilt wie bisher, dass sie nur dann in das Zielnetz oder die Projektliste für den regionalen Bedarf aufgenommen werden können, wenn eine Nutzen-Kosten-Analyse, deren Kriterien zu überarbeiten sind (s. Kap. 4 e), ihre wirtschaftliche und verkehrliche Effizienz erwiesen hat. Neu ist, dass neben dieser Prüfung der wirtschaftlichen Effizienz auch eine Prüfung ihrer verkehrlichen Wirksamkeit (Engpass- und Schwachstellenanalyse) sowie eine Alternativenprüfung im Rahmen der strategischen Umweltprüfung entsprechend dem Umweltverträglichkeitsgesetz tritt. An diesen Kriterien muss sich auch die Umsetzung der Transeuropäischen Verkehrsnetze orientieren.
Als Ergebnis dieser Bewertung sowie des öffentlichen Konsultationsprozesses dazu legt das Bundesverkehrsministerium dem Deutschen Bundestag den Entwurf der Netz- und Bedarfsplanung vor. Dieser umfasst im Einzelnen

1. ein verkehrsträgerübergreifendes Zielnetz der wichtigsten überregionalen Verkehrswege mit hohem verkehrlichem und volkswirtschaftlichem Nutzen (= überregionale Bundesnetzplanung);
2. eine begründete Reihung der im Zielnetz enthaltenen Projekte hinsichtlich ihrer Dringlichkeit und Priorität (= Bedarfsplanung mit nationaler Priorität – „Nationales Verkehrswegeprogramm“).
3. eine Bedarfsliste für Bundesverkehrswege mit vorwiegend regionaler Bedeutung mit Angabe ihres Nutzen-Kosten-Wertes, aber ohne Netzplanung und Priorisierung (= Bedarfsplanung für Verkehrswege von vorwiegend regionaler Bedeutung)
4. einen Bericht des Bundesverkehrsministeriums an den Deutschen Bundestag, in dem die vorgeschlagene Netzplanung hinsichtlich ihrer Wirtschaftlichkeit, ihrer Umweltverträglichkeit, verkehrlichen Wirkungen und – als Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung – ihrer öffentlichen Akzeptanz bewertet und begründet wird (= zusammenfassende Erklärung im Rahmen der Strategischen

Umweltprüfung gem. UVPG § 14l, Abs. 2, Ziff. 2, die allerdings um ökonomische und verkehrliche Aspekte erweitert ist).

Der Deutsche Bundestag beschließt die verkehrsträgerspezifischen Bedarfsplanungen sowie – über die bisherige Rechtslage hinausgehend – die verkehrsträgerübergreifende Bundesnetzplanung als Anhang zu einemneuen Bundesverkehrswegeausbaugesetz, das Bundesfernstraßen, Bundesschienenwege und Bundeswasserstraßen umfasst.

d. Mehr Planungsspielräume vor Ort ermöglichen

Der Bundesverkehrswegeplan enthält bisher für zahlreiche Projekte detaillierte Festlegungen bis hin zum Trassenverlauf. Dies hat zur Folge, dass die Bürgerinnen und Bürger vor Ort mit Entscheidungen konfrontiert sind, an denen sie nicht beteiligt waren und die im weiteren Planungsverfahren nicht mehr zu beeinflussen sind. Hier wollen wir mehr Gestaltungsspielräume vor Ort eröffnen und auf diese Weise eine Bürgerbeteiligung zu Grundsatzfragen wie der Trassierung einer Strecke ermöglichen.

Die Bundesverkehrswegeplanung sollte daher auf die Entwicklung einer grundsätzlichen Netzstrategie konzentriert und in den Bedarfsplänen sollten für die einzelnen Infrastrukturprojekte in der Regel nur noch grundsätzliche Planungsparameter wie der Anfangs- und Endpunkt einer Trasse (mithin den Korridor) und die zusätzlich zu schaffende Kapazität festgelegt werden. Die genaue Trassierung sowie die Entscheidung über Gestaltungsvarianten (z.B. geringere Dimensionierung, Ausbau statt Neubau, Anpassung von Trassenparametern) sollen in späteren Verfahrensschritten (Raumordnungs-, Linienbestimmungsverfahren) unter Einbeziehung der betroffenen Bürgerinnen und Bürger erfolgen. Bei der Nutzen-Kosten-Abschätzung ist die aufwändigste Planungsvariante zugrunde zu legen.

Soweit Planungsparameter bereits in der Bundesverkehrswegeplanung festgelegt werden, muss hierfür eine vorherige Prüfung möglicher Planungsalternativen verbindlich vorgeschrieben werden. Dies schließt die Prüfung verkehrskonzeptioneller Alternativen und reduzierter Dimensionierungen mit ein. Dabei ist dann z.B. zu klären, ob eine Autobahn bzw. autobahnähnliche Verbindung erforderlich ist oder auf-

grund des prognostizierten Verkehrsaufkommens auch eine kleiner dimensionierte, aber dennoch leistungsfähige Straßenverbindung, z.B. eine ortsdurchfahrtsfreie Bundesstraße mit sicheren Überholmöglichkeiten ausreicht. Auch die Ertüchtigung alternativer Verkehrsträger – etwa den Ausbau einer Bahnlinie statt einer Bundesfernstraße – sollte Gegenstand der Alternativenprüfung sein.
Wir wollen zudem die Spielräume erweitern, um Ortsumfahrungen durch kostengünstige und umweltverträgliche Alternativen im Bestand ersetzen zu können. Diese können z.B. im Ausbau einer Ortsdurchfahrt mit Lärmminderung oder verbessertem Schutz vor Verkehrslärm bestehen oder im Ausbau vorhandener außerörtlicher Gemeinde- und Ortsstraßen. Die schon heute bestehenden Zuwendungsmöglichkeiten für fremde Träger der Straßenbaulast (§ 5a Fernstraßengesetz) müssen entsprechend erweitert werden. Damit wollen wir für Kommunen Anreize setzen, ihre Verkehrsprobleme frühzeitig – und mit Hilfe des Bundes – durch eine integrierte Verkehrsplanung zu lösen, statt jahrzehntelang auf den Bau einer Umgehungsstraße warten zu müssen.
Planfeststellungsbeschlüsse müssen auch in Zukunft Rechtssicherheit für den Planungsträger gewähren. Wenn allerdings politischer Konsens besteht, dass ein Projekt in der geplanten Größenordnung nicht mehr benötigt wird und insbesondere der Planungsträger selbst und die Genehmigungsbehörde dem zustimmen, sollte die Möglichkeit bestehen, planfestgestellte Bauprojekte im Nachhinein ohne Aufrollen des Gesamtverfahrens kleiner dimensionieren zu können.

e. Die Prognose- und Bewertungsmethodik auf den Prüfstand stellen

Die Ergebnisse der Bundesverkehrswegeplanung werden entscheidend von der zugrunde liegenden Prognose- und Bewertungsmethodik beeinflusst. Die geänderte Zielsetzung der Bundesverkehrswegeplanung muss sich daher auch in der Methodik niederschlagen:

– Bei der Verkehrsprognose sollten als Szenarien neben dem Trendszenario, das von der Fortsetzung aktueller Trends ausgeht, auch Gestaltungsszenarien entwickelt werden, bzw. die Prognose sollte einer entsprechenden Sensitivitätsanalyse unterzogen werden. Dabei sind realistische Annahmen zugrunde zu legen,

wie sich aus den verkehrspolitischen Zielen der Bundesregierung und den zu ihrer Erreichung geplanten bzw. notwendigen Maßnahmen ableiten.

- Der Neu- und Ausbaubedarf an überregional bedeutsamen Vorhaben ist aus einer verkehrsträgerübergreifenden Schwachstellen- und Engpassanalyse auf der Basis der prognostizierten Verkehrsentwicklung abzuleiten. Zu diesem Zweck sind die Verkehrsmodelle für die unterschiedlichen Verkehrsträger so miteinander zu verzahnen, dass die Wechselwirkungen hinreichend genau abgebildet werden. Entsprechend ist dieses Verfahren auch bei der Überprüfung der Bedarfspläne, die alle fünf Jahre erfolgt, anzuwenden.
- Die Bewertung und Prioritäteneinstufung von Verkehrswegen muss bei allen Verkehrsträgern nach transparenten und vergleichbaren Kriterien erfolgen. Die geltenden Kriterien müssen grundlegend überarbeitet werden. So sollten Umweltaspekte stärker berücksichtigt sowie eine eigenständigen Bewertungskomponente „Verkehrsqualität“ bzw. „Zuverlässigkeit“ für alle Verkehrsträger eingeführt werden, damit der wirtschaftliche Nutzen von Maßnahmen zur Erhöhung der Kapazität und Zuverlässigkeit des Netzes (z.B. die Beseitigung von Kapazitätsengpässen in überlasteten Korridoren) angemessen in die Bewertung einfließt. Fahrzeitgewinne dürfen nicht mehr überbewertet werden.
- Die Bewertung der raumordnerischen Aspekte sollte künftig nicht mehr generell in einer eigenen Raumwirksamkeits-Analyse erfolgen, sondern in die Nutzen-Kosten-Analyse integriert werden. Bereits heute werden die Effekte der verbesserten Erreichbarkeit dort in Form der Nutzenkomponente „Verbesserung der Erreichbarkeit von Fahrtzielen“ berücksichtigt. Wenn die Länder dies wünschen, soll für Projekte außerhalb des Zielnetzes auch weiterhin eine eigene Raumwirksamkeits-Analyse möglich sein.
- Der Nutzen-Kosten-Analyse müssen realistische und nachvollziehbare Baukostenansätze zugrunde gelegt werden. Es geht nicht an, dass Bauvorhaben durch zu niedrig angesetzte Baukosten „schöngerechnet“ werden. Es ist daher ein Verfahren zu entwickeln, wie systematische Kostenunterschätzungen künftig vermieden werden können. Dabei müssen Baupreisanstiege zeitnah berücksichtigt

werden. Das Bundesverkehrsministerium muss Projektkostenschätzungen der Vorhabenträger kritisch auf ihre auf Plausibilität hin prüfen.

5. Bürgerbeteiligung

Der Bedarf für Infrastrukturprojekte muss künftig transparent und unter Mitwirkung der Öffentlichkeit ermittelt und festgelegt werden. Unser Vorschläge dazu haben wir im Rahmen unseres Konzeptes „Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung“ vorgelegt und in einem eigenen Bundestagsantrag präzisiert (https://infrastruktur.zukunftsdialog.spdfraktion.de/instance/infrastruktur).

a) Transparenz erhöhen

Die Bundesverkehrsnetzplanung muss, damit sich die Öffentlichkeit an ihr beteiligen kann, zunächst einmal transparenter werden:

- Der Öffentlichkeit müssen über Internet alle Planungs- und Berechnungsgrundlagen der Bundesnetzplanung sowie der Bedarfsplanüberprüfung (einschließlich der Ergebnisse von Ex-post-Kontrollen) zugänglich gemacht werden.
- Die methodischen Grundlagen und Detailannahmen der Bedarfsermittlung (z.B. Prognose-Szenarien; Studien und Prognosen, die für die Nutzen-Kosten-Analyse herangezogen werden) müssen offen gelegt und nachvollziehbar erläutert werden. Das Bundesverkehrsministerium hat bei der Auftragsvergabe von Prognosen und Nutzen-Kosten-Analysen dafür Sorge zu tragen, dass die verwendete Methodik ins Eigentum der öffentlichen Hand übergeht und somit offen gelegt werden kann.

b) Mitwirkungswirklichkeiten verbessern

Auf der Grundlage dieser verbesserten Transparenz müssen die Mitwirkungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit deutlich verbessert werden:

- Voraussetzung für die Aufnahme eines Verkehrsprojektes in die Bedarfsplanung muss sein, dass der jeweilige Anmelder (z.B. Länder, DB Netz AG, Bundesbehörden) die Akzeptanz des gemeldeten Infrastrukturprojekts in den vom Projekt

betroffenen Gebietskörperschaften (z.B. durch Bürgerbefragung, Anhörung oder andere Beteiligungsverfahren) geprüft hat und im Anmeldebogen nachvollziehbar dokumentiert. Die Anmelder sollten verpflichtet werden, die Projekte vor der Anmeldung zu veröffentlichen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben.

- In allen Phasen der Bundesverkehrsnetzplanung – beginnend mit der Zieldiskussion und Szenarien-Entwicklung – muss das Bundesverkehrsministerium eine qualifizierte Verbändebeteiligung sicherstellen. Hierzu sollte ein permanentes Beratungsgremium aus Verbands- und Wissenschaftsvertretern eingesetzt werden, das bei allen Entscheidungen frühzeitig einbezogen wird und das breite Spektrum der gesellschaftlichen Interessen von Ökonomie bis Ökologie abbildet.
- Das Bundesverkehrsministerium muss der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme zur Netzplanung, den Bedarfslisten sowie dem zugehörigen Umweltbericht geben, bevor diese von der Bundesregierung beschlossen werden. Die Öffentlichkeitsbeteiligung darf sich nicht allein auf die Umweltverträglichkeitsprüfung beziehen, sondern muss alle Aspekte der Netz- und Bedarfsplanung, insbesondere deren Ziele, Prioritäten, mögliche Netzalternativen sowie ökonomische Fragen umfassen. Die Beteiligung der Länder und Behörden findet parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung statt. Alle Stellungnahmen werden im Internet veröffentlicht.
- Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung wird vom Bundesverkehrsministerium in einem Bericht an den Deutschen Bundestag zusammengefasst.
- Auch bei der alle fünf Jahre erforderlichen Überprüfung der Bedarfspläne ist vom Bundesverkehrsministerium in allen Phasen – beginnend bei der Prognose-Erstellung und Szenarien-Entwicklung – eine qualifizierte Verbändebeteiligung sicherzustellen und der Öffentlichkeit die Möglichkeit zur Stellungnahme zu geben. Diese Beteiligung darf sich gleichfalls nicht allein auf die strategische Umweltprüfung beziehen, sondern muss alle Aspekte der Bedarfsplanung umfassen, insbesondere die Frage von Planungsprioritäten und Planungsalternativen. Das Ergebnis der Öffentlichkeitsbeteiligung ist in einem Bericht an den Deutschen Bundestag zu dokumentieren.