

Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015

bedarfsgerecht – transparent – herausfordernd

–Kurzfassung zum Entwurf–

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist das Rückgrat eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandortes Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Sie schafft die Grundlage für eine nachhaltige Mobilität von Menschen und Gütern mit besserer Erreichbarkeit und höherer Lebensqualität. Investitionen in Verkehrsinfrastruktur müssen dorthin gelenkt werden, wo sie den größten Nutzen für Bürgerinnen und Bürger sowie für die Wirtschaft versprechen. Wichtigstes Steuerungsinstrument ist in diesem Zusammenhang der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Darin wird auf Basis von Verkehrs- und Erhaltungsbedarfsprognosen sowie ökonomischen, ökologischen und raumordnerischen Bewertungsverfahren der zukünftige Bedarf an Verkehrsinfrastruktur ermittelt.

Seit dem letzten BVWP aus dem Jahr 2003 haben sich die politischen und verkehrlichen Rahmenbedingungen weiterentwickelt. Daraus ergeben sich verschiedene Herausforderungen für die Bundesverkehrswegeplanung:

- Aufgrund der notwendigen Haushaltskonsolidierung muss – mehr als in der Vergangenheit – auf einen zielgerichteten Umgang mit den knappen Finanzmitteln geachtet werden.
- Der demografische Wandel beeinflusst zunehmend die gesellschaftliche und wirtschaftliche Entwicklung, was Änderungen auch beim Verkehrsverhalten hervorruft. Diese Veränderungen gilt es bei den Investitionsentscheidungen für langlebige Verkehrsinfrastruktur zu berücksichtigen.
- Ebenso rückt die Umweltverträglichkeit von Bauvorhaben mehr und mehr in den Fokus. Aufgrund der Umsetzung einer EU-Richtlinie in nationales Recht ist zukünftig bei der Aufstellung von Bundesverkehrswegeplänen eine Strategische Umweltprüfung durchzuführen.
- Stärker vernetzte Wirtschaftsprozesse und Gesellschaftsstrukturen sowie das Bedürfnis nach reibungslosen Transportprozessen auch bei unvorhergesehenen Infrastrukturausfällen erfordern stärker regional und intermodal integrierte Planungen und eine Weiterentwicklung des Prognose- und Bewertungsverfahrens auf den aktuellen Stand der Wissenschaft.
- Bei der Planung und der Realisierung von Verkehrsprojekten wollen immer mehr Menschen in unserem Land stärker eingebunden werden. Erforderlich sind nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen sowie stärkere Transparenz und Bürgerbeteiligung.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) gibt mit der Grundkonzeption nun Antwort auf diese und weitere Herausforderungen der zukünftigen Infrastrukturpolitik. Dabei werden in der Grundkonzeption noch keine konkreten Infrastrukturmaßnahmen benannt, sondern die Leitlinien für den Bundesverkehrswegeplan 2015 geschaffen.

In der neuen Grundkonzeption werden Ziele für den BVWP 2015 abgeleitet und der Zustand der Verkehrsnetze hinsichtlich dieser Ziele analysiert. Darüber hinaus legt die Grundkonzeption den Untersuchungsrahmen des neuen BVWP fest und vermittelt Ansätze zur Überarbeitung der Bewertungsmethodik. Ausgehend von diesen Grundlagen wird eine Priorisierungsstrategie entwickelt, die das Herzstück der neuen Grundkonzeption darstellt. In die Überlegungen sind Anregungen und Kritikpunkte aus Wirtschaft, Wissenschaft und von Verbänden zum bisherigen BVWP-Verfahren eingeflossen.

Ziele des BVWP 2015 und Handlungsbedarf

Sowohl fachlich als auch politisch werden vielfältige **Ziele** für die Verkehrsplanung diskutiert. Die Zieldefinition des BVWP 2015 greift neben dem Koalitionsvertrag Teile der Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung, der Raumordnungsgesetze, des Energiekonzepts der Bundesregierung sowie des EU-Weißbuchs Verkehr auf.

Tabelle 1: Oberziele und abgeleitete Ziele bzw. Lösungsstrategien für den BVWP 2015

Verkehrspolitische Oberziele	Abgeleitete Ziele u. Lösungsstrategien für den BVWP 2015
Mobilität im Personenverkehr ermöglichen	<ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verbesserung von Erreichbarkeiten/Anbindungsqualität
Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen	<ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Zuverlässigkeit von Transporten • Transportkostensenkungen
Erhöhung der Verkehrssicherheit	<ul style="list-style-type: none"> • Substanzerhaltung • Verlagerung auf Verkehrswege mit höherer Verkehrssicherheit
Reduktion der Emissionen von Schadstoffen und Klimagasen	<ul style="list-style-type: none"> • Verbesserung Verkehrsfluss/Engpassbeseitigung (inkl. Verkehrsmanagement) • Verkehrsverlagerung • Substanzerhaltung
Begrenzung der Inanspruchnahme von Natur und Landschaft	<ul style="list-style-type: none"> • Begrenzung des zusätzlichen Flächenverbrauchs • Kein weiterer Verlust unzerschnittener Räume • Substanzerhaltung
Verbesserung der Lebensqualität in Regionen und Städten	<ul style="list-style-type: none"> • Lärminderung • Entlastung von Orten/Erschließung städtebaulicher Potenziale

Für den BVWP 2015 soll ausgehend von den grundsätzlichen Zielen der Verkehrspolitik eine Fokussierung auf die durch Infrastruktur beeinflussbaren Ziele erfolgen. Infrastruktur ist primär Voraussetzung für einen reibungslosen Verkehrsfluss; darauf sollte auch der BVWP abzielen. Anforderungen des Klima-, Umwelt- und Lärmschutzes sowie der Verkehrssicherheit müssen selbstverständlich als Randbedingungen berücksichtigt werden. Die Fokussierung der Ziele in der Grundkonzeption ist wesentliche Voraussetzung zur Entwicklung einer wirkungsvollen Priorisierungsstrategie, denn Infrastrukturpolitik ist ein wichtiger Baustein der Verkehrspolitik, aber nicht Allheilmittel. In Tabelle 1 sind die verkehrspolitischen Oberziele sowie daraus abgeleitete Ziele und Lösungsstrategien für den BVWP aufgeführt.

Als Grundlage für die Priorisierungsstrategie wird der infrastrukturpolitische **Handlungsbedarf** in Zustands- und Mängelanalysen im Rahmen der Grundkonzeption untersucht. Denn obwohl Deutschland über eines der am besten ausgebauten Verkehrsnetze weltweit verfügt, muss für eine zielgerichtete Infrastrukturpolitik der Zustand der Netze kontinuierlich geprüft werden.

Der voraussichtlich größte Handlungsbedarf ergibt sich beim **Substanzerhalt** und **der Sicherung eines flüssigen Verkehrsablaufs**. Der Erhaltungszustand der Straßen nimmt in den letzten Jahren sowohl bei den Fahrbahnen wie auch für Brückenbauwerke ab. Ebenso steigt die Anzahl von Stauerscheinungen und Überlastungen im Straßen- wie auch im Schienenverkehr. Für beide Ziele bestehen bereits heute teils erhebliche Defizite, die aufgrund des hohen prognostizierten Verkehrswachstums – insbesondere im Güterverkehr – weiter zunehmen werden. Im BVWP 2015 sind daher insbesondere Substanzerhalt und Projekte zur Engpassbeseitigung zu priorisieren.

Die Umwelteinflüsse von Infrastruktur sind mitunter erheblich. Herausforderungen für die Planung ergeben sich insbesondere aus den Zielen, den zusätzlichen **Flächenverbrauch zu begrenzen** und den **Verlust von unzerschnittenen Räumen** soweit wie möglich zu verhindern. Entsprechend sorgfältig sind die Umweltwirkungen bei der Projektauswahl und -optimierung zu berücksichtigen.

Die Regionen in Deutschland sind überwiegend verkehrlich sehr gut angebunden sind. Die vereinzelten überregionalen **Erreichbarkeits- und qualitativen Anbindungsdefizite** gilt es im BVWP 2015 gezielt zu untersuchen. Aus der Analyse der **Verkehrssicherheit** geht hervor, dass wir uns überwiegend sehr sicher und vor allem immer sicherer fortbewegen. Durch Infrastrukturmaßnahmen soll dieser Trend fortgesetzt werden, sie können dabei aber nur ein Baustein neben technischen und ordnungspolitischen Maßnahmen sein.

Untersuchungsrahmen und Bewertungsverfahren

Lösungen für die in den Netzmängelanalysen aufgezeigten Defizite werden im BVWP 2015 mit Hilfe von Investitionen in Erhaltung sowie Aus- und Neubaumaßnahmen entwickelt. Der Finanzmittelbedarf für den Substanzerhalt der Netze bis zum Jahr 2030 für die drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße wird in Erhaltungsbedarfsprognosen ermittelt. Im Bereich des Aus- und Neubaus erfolgt im Vergleich zum BVWP 2003 eine Erweiterung des Untersuchungsrahmens um Maßnahmen des Straßenverkehrsmanagements und kleinteiliger Schie-

neninfrastrukturmaßnahmen, um die Netzkapazität mit vergleichsweise geringem Finanzmitteleinsatz erhöhen zu können.

Der Anteil von Projekten, die ohne erneute Prüfung als „gesetzt“ in den neuen BVWP übernommen werden, wird deutlich geringer sein als in zurückliegenden Bundesverkehrswegeplänen. Angesichts deutlicher Kostensteigerungen vieler Vorhaben und veränderter verkehrlicher Rahmenbedingungen ist dies dringend notwendig. Alle Vorhaben des letzten BVWP, die noch nicht begonnen wurden bzw. nicht bis 2015 in Bau gehen, werden deshalb nochmals bewertet.

Als Grundlage zur Projektmeldung werden den Anmeldern mit der Grundkonzeption die Engpassanalysen zur Verfügung gestellt. Die Anforderungen an die Projektanmeldung für den BVWP 2015 werden deutlich erhöht. Auf Basis der Anmeldungen werden die Projekte sowohl aus technischer als auch aus umweltplanerischer Sicht überprüft und gegebenenfalls optimiert. Dadurch sollen die Planungen und Kostenschätzungen der Projekte qualitativ besser werden.

Vorarbeit für die Vorhabenbewertung wird eine Verkehrsprognose für das Jahr 2030 sein. Diese bildet für die verschiedenen Verkehrsträger die Verkehrsverflechtungen zwischen den Kreisen in Deutschland sowie grenzüberschreitend ab und prognostiziert die erwarteten Verkehrsbelastungen auf dem Verkehrsnetz im Jahr 2030. Unter Berücksichtigung der erwarteten Verkehrsentwicklung folgt die Untersuchung von Infrastrukturvorhaben mit einer weiterentwickelten Bewertungsmethodik, deren Kern die Nutzen-Kosten-Analyse ist. Darüber hinaus sind umwelt- und naturschutzfachliche, städtebauliche sowie raumordnerische Effekte Gegenstand der Betrachtung. Die Ergebnisse der einzelnen Bewertungsschritte werden im BVWP-Gesamtplan und dem zugehörigen Umweltbericht entsprechend den Anforderungen der EU-Richtlinie zur Strategischen Umweltprüfung zusammengeführt.

Teil des BVWP 2015 wird auch die Prüfung von Alternativen auf der Ebene von Projekten, Teilnetzen bzw. Korridoren und dem Gesamtplan sein. Eine erste Alternativenprüfung findet dabei bereits während der Projektanmeldung statt. Um die langlebigen Investitionsentscheidungen darüber hinaus abzusichern, werden zum einen die Wechselwirkungen zwischen Infrastrukturvorhaben systematisch in Korridoruntersuchungen betrachtet. Zum anderen wird die Stabilität von Bewertungsergebnissen hinsichtlich künftiger wirtschaftlicher Unsicherheiten und langfristiger demografischer Veränderungen in Sensitivitätsanalysen geprüft.

Beim neuen BVWP ist Transparenz und eine Bürgerbeteiligung in besonderem Maße vorgesehen. Alle Arbeiten zur Erstellung des BVWP werden der Öffentlichkeit zugänglich gemacht, die Verbände werden regelmäßig informiert und können Stellung nehmen. Die Öffentlichkeit wird über die angemeldeten Projekte, über die Bewertungsergebnisse, über den Umweltbericht auf Gesamtplanebene sowie über die verabschiedeten Ausbaugesetze im Internet über ein Projektinformationssystem informiert und kann Stellung hierzu nehmen.

Bedarfsgerechte Priorisierungsstrategie

Wichtigste Aufgabe in der Grundkonzeption ist die Entwicklung von Kriterien zur Priorisierung der Verkehrsinfrastrukturinvestitionen, um ein realistisches und finanzierbares Gesamtkonzept aufzustellen. Die Priorisierungsstrategie besteht aus drei grundsätzlichen Schritten (siehe Abb. 1), anhand derer das künftige Gesamtvolumens an Investitionsmitteln im Geltungszeitraum des BVWP 2015 effizient auf die einzelnen Infrastrukturvorhaben zu verteilen ist:

Schritt 1: Zunächst werden die zur Erhaltung notwendigen Finanzmittel auf der Basis von Erhaltungsprognosen festgelegt. Damit wird das Ziel umgesetzt, dem Substanzerhalt der Verkehrsnetze Vorrang zu geben. Der Erhaltungsbedarf ist fachlich ermittelt und gesetzt.

Schritt 2: Die nach Abzug des Erhaltungsbedarfs verbleibenden Finanzmittel für Aus- und Neubauvorhaben werden auf die drei Verkehrsträger aufgeteilt. Zur Vorbereitung dieser politischen Abwägung der Mittelaufteilung wird im BVWP 2015 veranschaulicht, wie sich bei unterschiedlichen Budgetaufteilungen auf die Verkehrsträger die Gesamtwirkungen des Plans sowohl aus gesamtwirtschaftlicher als auch aus umwelt- und naturschutzfachlicher Sicht darstellen. Dabei wird auch ersichtlich werden, inwieweit die Erreichung der Ziele des BVWP 2015 von der Finanzmittelaufteilung abhängen.

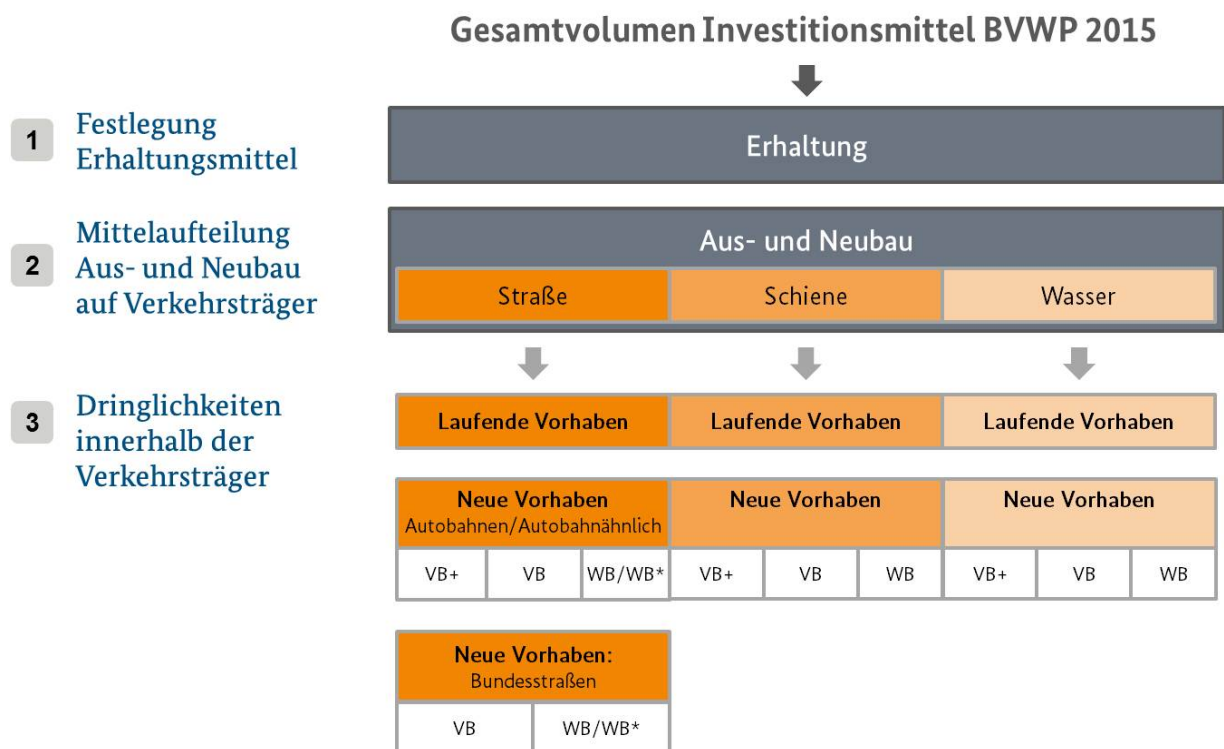


Abbildung 1: Priorisierungsschritte im BVWP 2015

Schritt 3: Abschließend erfolgt die Zuordnung von Vorhaben in die verschiedenen Dringlichkeitskategorien innerhalb der Verkehrsträger. Wie in Abb. 1 dargestellt, wird es für alle drei Verkehrsträger die grundsätzliche Einteilung in laufende Vorhaben und neue Vorhaben geben. Im Sinne einer effizienten Umsetzung werden die laufenden Projekte vorrangig fertiggestellt. Dies ist Voraussetzung, um eine Verkehrswirksamkeit der bisher getätigten Investitionen zu erzielen.

Hinsichtlich der neuen Vorhaben wurde die bisherige Praxis der Bundesverkehrswegeplanung dahingehend kritisiert, dass nicht in ausreichendem Maße zwischen der Umsetzungsdringlichkeit der Projekte unterschieden wird. Aus diesem Grund wird es zukünftig eine zusätzliche Dringlichkeitsstufe „**Vordringlicher Bedarf Plus (VB+)**“ geben. Darin werden die Projekte eingestellt, die aus fachlicher Sicht eine besonders hohe Bedeutung haben und deshalb möglichst prioritär umgesetzt werden sollen. Daneben wird es wie bisher die Dringlichkeitsstufen „Vordringlicher Bedarf (VB)“, „Weiterer Bedarf (WB)“ und für den Verkehrsträger Straße „Weiterer Bedarf mit Planungsrecht (WB*)“ geben.

In Abb. 2 sind die Kriterien für die Einstufung von Vorhaben in die unterschiedlichen Dringlichkeitskategorien dargestellt.

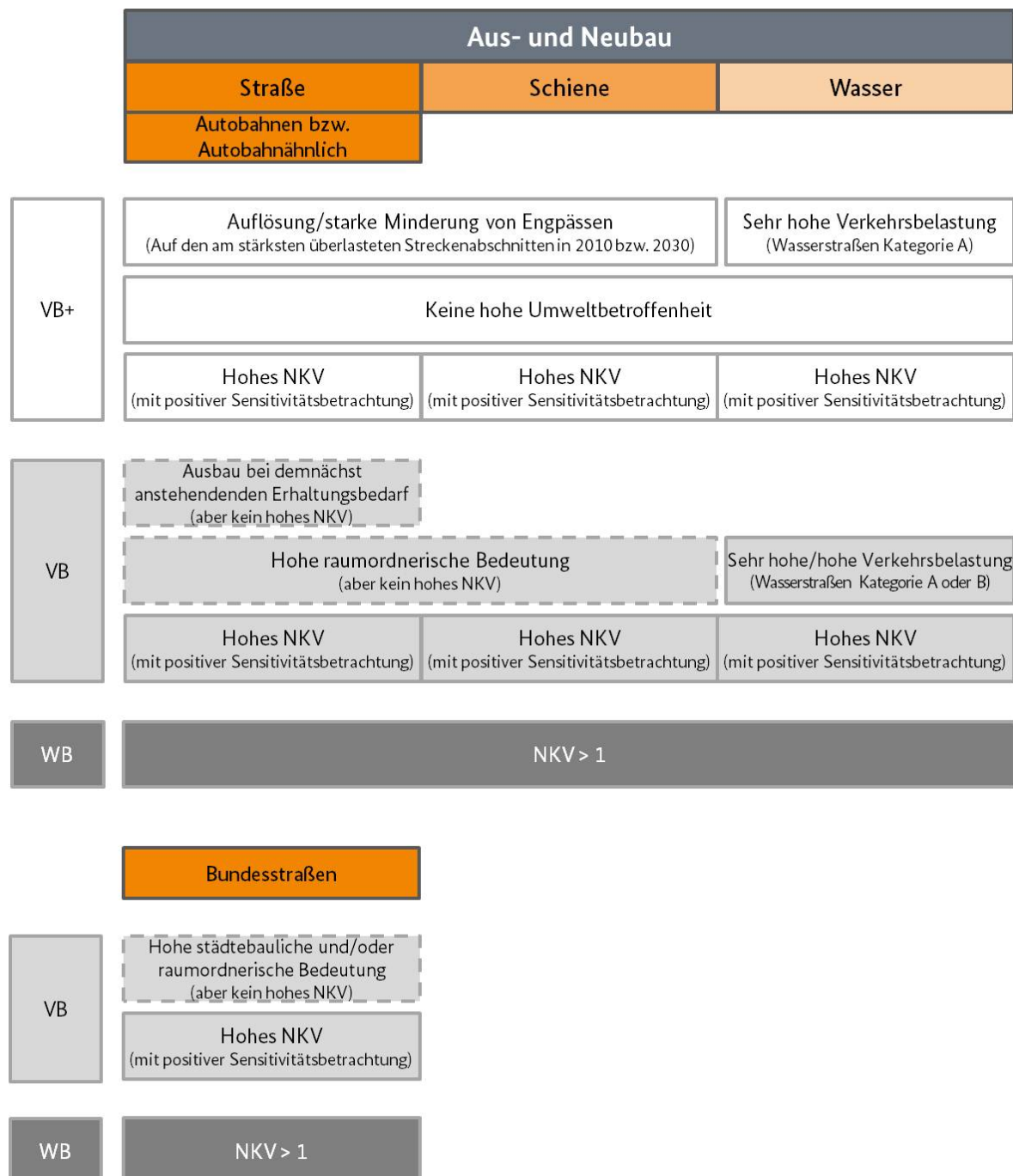


Abbildung 2: Einstufung von Vorhaben in die Dringlichkeitskategorien VB+, VB und WB

Vordringlicher Bedarf Plus (VB+): Aufgrund der prognostizierten Überlastungen der Verkehrsnetze ist die Engpassbeseitigung das zentrale Kriterium für die Einstufung in die höchste Dringlichkeitskategorie. Bei Straße und Schiene gelangen nur Vorhaben in den VB+, die Engpässe auf im Jahr 2010 und 2030 besonders stark überlasteten Strecken beseitigen bzw. mindern. Bei der Wasserstraße gelangen nur Vorhaben in die Kategorie VB+, die auf Relationen mit einer sehr hohen Verkehrsbelastung liegen (entsprechend der WSV-Reform). Voraussetzung für die Einstufung in die Kategorie VB+ ist zudem ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) sowie eine umwelt- und naturschutzfachlichen Beurteilung, durch die weitgehend ein hohes Umweltrisiko ausgeschlossen werden kann.

Vordringlicher Bedarf (VB): Wichtigstes Kriterium für die Einstufung in den VB ist das Vorliegen eines hohen NKV. Bei der Einstufung in den VB kommt bei den Verkehrsträgern Straße und Schiene zudem das Kriterium Raumordnung zur Anwendung. Falls Projekte trotz weniger hohem NKV zur erheblichen Minderung von schwerwiegenden Defiziten beitragen, können sie in den VB eingestuft werden.

Weiterer Bedarf (WB/WB*): In den Weiteren Bedarf werden wie in der Vergangenheit Vorhaben eingestuft, bei denen eine grundsätzliche gesamtwirtschaftliche Vorteilhaftigkeit ($NKV > 1$) festgestellt wurde, deren Investitionsvolumen jedoch den voraussichtlich bis 2030 zur Verfügung stehenden Finanzrahmen überschreitet. Der „Weitere Bedarf mit Planungsrecht (WB*)“ umfasst die Großprojekte bei der Straße, die – vorbehaltlich der weiteren Planungen – eine hohe Wirtschaftlichkeit aufweisen, jedoch nicht bis zum Jahr 2030 realisiert werden können. Im Unterschied zu den sonstigen WB-Projekten wird dadurch ermöglicht, dass bei WB*-Vorhaben durch die Länder die Planung begonnen oder weiter betrieben werden kann.

Für den Verkehrsträger Straße erfolgt die **Priorisierung der Bundesstraßen** unabhängig von den Überlegungen zu den Autobahnen bzw. den autobahnähnlichen Bundesstraßen. Mit dieser Unterscheidung ist eine klare Schwerpunktsetzung hin zu überregional wichtigen Maßnahmen insbesondere im Autobahnnetz verbunden. Es wird ein separater Finanzansatz für Bundesstraßen vorgesehen, der ca. 30 % des Gesamtbudgets für Straßenaus- und -neubauvorhaben beträgt. Im Geltungszeitraum des BVWP von 2015 bis 2030 soll kontinuierlich ein festes Budget zur Verfügung gestellt werden. So ist es möglich, dass Bundesstraßen, die aus Sicht von Bund und Länder als besonders dringlich angesehen werden, bereits zu einem frühen Zeitpunkt umgesetzt werden können. Für Bundesstraßenprojekte wird lediglich in die bisherigen Kategorien VB und WB unterschieden, wobei für die Einstufung in den VB ein hohes NKV erreicht werden muss. Zusätzlich werden die Kriterien Raumordnung und Städtebau herangezogen. Projekten, die aufgrund ihres (niedrigeren) NKV eigentlich in den WB einzuordnen wären, können im Fall hoher raumordnerischer und/oder städtebaulicher Potenziale in den VB heraufgestuft werden.

Mit der dargestellten Priorisierungsstrategie wird ein zielgerichteter Umgang mit den knappen Finanzmitteln erreicht. Die Investitionsentscheidungen werden strikt am Bedarf ausgerichtet und sind infolgedessen auf die Bereiche Erhaltung und Engpassbeseitigung in hoch belasteten Räumen fokussiert. Engpassanalysen und Erhaltungsbedarfsprognosen zeigen jedoch, dass eine dauerhafte Anhebung der Finanzmittel auch bei strengerer Priorisierung dringend erforderlich ist. Deshalb gilt es, neue Wege der Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur zu beschreiten. Nur

wenn die effiziente Verteilung und der Anstieg der verfügbaren Finanzmittel Hand in Hand gehen, wird eine langfristig tragfähige Infrastrukturentwicklung gelingen.

12 Kernpunkte der Grundkonzeption

1. 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.
2. 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.
3. Hauptachsen stehen im Vordergrund: Für die überregional wichtigen Bundesautobahnen wird der Großteil (70 %) der Aus- und Neubaumittel des Verkehrsträgers Straße reserviert.
4. 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.
5. Infrastrukturpolitik ist ein wichtiger Baustein der Verkehrspolitik, muss aber fokussiert werden: Der BVWP konzentriert sich auf die durch Infrastruktur beeinflussbaren Ziele.
6. 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.
7. Vorhandene Infrastruktur besser nutzen: Der BVWP bezieht nunmehr alternative kapazitätssteigernde Maßnahmen systematisch in seine Prüfung mit ein.
8. Wir brauchen gute Entscheidungsgrundlagen: Egal ob Lärm, Verkehrssicherheit, Klimawirkung, Wachstumseffekte oder Erreichbarkeiten – die ökonomischen, ökologischen, raumordnerischen und städtebaulichen Bewertungsverfahren werden systematisch überprüft und modernisiert.
9. Gesamtnetzplanung UND Einzelprojektbetrachtung: Der BVWP 2015 untersucht Einzelprojekte, bündelt deren Korridorwirkung und vergleicht Netzalternativen als Basis der Investitionsentscheidung.
10. Wir wollen Projekte realistischer planen: Die systematische Plausibilitätsprüfung von angemeldeten Projekten und deren Kosten wird gestärkt.
11. Entscheidungen absichern: Die Stabilität von Bewertungsergebnissen wird hinsichtlich künftiger wirtschaftlicher Unsicherheiten und langfristiger demografischer Veränderungen in Sensitivitätsanalysen geprüft.
12. Ein gemeinsames Verständnis für die Infrastruktur ermöglichen: Der BVWP 2015 wird transparent erarbeitet, dokumentiert und diskutiert.