

Bundesverkehrswegeplan 2015 – eine kritische Reflexion

Im vergangenen Februar wurde das Grundkonzept zum neuen Deutschen Bundesverkehrswegeplan 2015 (BVWP) vom Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vorgestellt. Aufgrund der veränderten politischen und verkehrlichen Rahmenbedingungen wurde ein ambitioniertes Programm erstellt, das den zukünftigen verkehrspolitischen Herausforderungen gewachsen sein soll. Um es gleich vorweg zu nehmen: Grundsätzlich ist ein großes Bemühen zu erkennen, Schwachstellen vorheriger BVWP'e auszumerzen. Das zeigt sich z. B. an den Handlungskonzepten hoher Transparenz, Beteiligungs- und Konsultationsverfahren, Nachfrageprognose mit Szenarien und Sensibilitätsanalyse, Weiterentwicklung der Bewertungsmethode usw. Trotzdem ist einiges kritisch zu hinterfragen, wenn dem neuen BVWP 2015 der Maßstab einer dem aktuellen Stand des Wissens entsprechenden planerischen Vorgehensweise und einer seriösen verkehrspolitischen Verantwortung zugrunde gelegt wird. So eine kritische Betrachtung ist mit der vorhandenen (geografischen) Distanz des Verfassers leichter vorzubringen. Nachteilig kann sich aber das Faktum auswirken, dass nur veröffentlichte und allgemein zugängliche Unterlagen für diese Analyse zur Verfügung standen. Beispielhaft sind folgende Punkte, auf die hier nur schlagwortartig eingegangen werden kann, als kritisch zu betrachten:

- **Fehlendes verkehrspolitisches Leitbild:** Ein BVWP konzentriert sich naturgemäß auf Infrastrukturmaßnahmen. Diese stellen den kostenintensivsten Teil der Palette von Verkehrsmaßnahmen dar. Um eine zielorientierte und die künftigen Herausforderungen bewältigende Verkehrspolitik zu realisieren, bedarf es der Einbeziehung aller Maßnahmen, insbesondere der organisatorischen und finanzpolitischen, wie z. B. der Internalisierung der externen Kosten. Diese sind zur Lösung der Energie- und Treibhausprobleme weitaus effizienter, allerdings auch unpopulär. Hierbei ist nicht zu vernachlässigen, dass die externen Kosten des Straßenverkehrs deutlich höher liegen als jene des Schienenverkehrs. Vor einer seriösen und verkehrswirtschaftlich effizienten Auswahl und Dringlichkeitsreihung von Baumaßnahmen wird ein politisch festgeschriebenes verkehrspolitisches Leitbild als Ergebnis eines partizipativ erarbeiteten bundesweiten Gesamtverkehrskonzeptes oder Mobilitätsplanes benötigt. Nur auf diese Weise ist eine auf Fakten basierte Bereitstellung und Verteilung der Investitionsmittel auf die Verkehrsträger und ihre Infrastrukturmaßnahmen möglich. Die angeführte Überlegung, den BVWP zu einem Bundesmobilitätsplan „weiterzuentwickeln“, hieße wohl „das Pferd vom Schwanz aufzuzäumen“.
- **Bewertungsverfahren:** Kernstück der Bewertung der Infrastrukturmaßnahmen stellt die Nutzen-Kosten-Analyse mit dem Nutzen-Kosten-Verhältnis N/K als Entscheidungskriterium dar. Die Einbeziehung weiterer Bewertungsverfahren, wie die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung, die Raumwirksamkeitsanalyse oder die Offenlegung der Gesamtaus-



em. Univ. Prof. Dr.-Ing.
Gerd Sammer

Universität für Bodenkultur Wien,
Institut für Verkehrswesen,
Department für Raum, Landschafts-
und Infrastrukturplanung

Mitglied des Wissenschaftlichen
Beirats dieser Zeitschrift

wirkungen des BVWP bleibt sehr vage. State-of-the-art ist Folgendes: das N/K -Verhältnis stellt eine wichtige Information dar, berücksichtigt aber keine Verteilungseffekte, sondern optimiert den Gesamtnutzen, ohne Berücksichtigung von Mindestanforderungen der Ziele für einzelne Bevölkerungsgruppen. Damit wird zwar dem Grundsatz der neoliberalen Marktwirtschaft genüge getan. Die auch zitierten Nachhaltigkeitsgrundsätze unter Optimierung der ökologischen, ökonomischen und sozialen Auswirkungen werden damit in keiner Weise berücksichtigt. Dazu gibt es neue Verfahren unter der Bezeichnung „erweiterte Nutzen-Kosten-Analyse“ (eNKA) oder „Nachhaltige Entwicklungsanalyse“ (NEA), die auch die Kriterien einer „nachhaltigen Marktwirtschaft“ in das Entscheidungskalkül einbeziehen.

- **Verkehrsnachfrage, Szenarien und Sensitivitätsanalyse:** Die im Rahmen der Verkehrsprognosen vorgesehene Szenarien- und Sensitivitätsanalyse beschränkt sich primär auf die Auswirkung der Variation der Eingangsdaten für die Verkehrsprognose. Die Genauigkeit der Verkehrsmodellierung selbst, z. B. durch Offenlegung der Abbildungsgenauigkeit der Analyse, ist nicht vorgesehen, obwohl es dazu geeignete Verfahren gibt. Unklar ist, wie mit der durch die Szenarien ermittelten Varianz der Verkehrsnachfrageergebnisse in den Bewertungsverfahren und mit den Unsicherheiten der Eingangsdaten der Bewertungsverfahren selbst (z. B. die Unsicherheit des „Wertes der Reisezeit“) umgegangen wird. Das angeführte Entscheidungskriterium des N/K -Werts $\geq 1,0$ einer Infrastrukturmaßnahme, damit eine Maßnahme schon als realisierungswürdig anzusehen ist, ist sehr hinterfragungswürdig: Verkehrsprognosen von Infrastrukturbauten weisen in der Regel eine Überschätzung der Verkehrsnachfrage und eine Unterschätzung der Investitionskosten im zweistelligen Prozentbereich auf, was häufig als „Interessenten-Bias“ bezeichnet wird.

Diese Beispiele kritisch zu hinterfragender Elemente des in Arbeit befindlichen BVWP 2015 sind keineswegs vollständig. Sie sind als Anreiz gedacht, die vorliegende Grundkonzeption kritisch zu hinterfragen und zu verbessern. Damit ist die Hoffnung verbunden, dass der BVWP 2015 nicht als Musterbeispiel einer nicht mehr aktuellen „Anpassungsplanung“ in die Planungsgeschichte eingeht.