

Stellungnahme



Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplans 2030 des Deutschen Gewerkschaftsbundes

DGB-Stellungnahme zum Entwurf des Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 vom März 2016 02.05.2016

Deutscher Gewerkschaftsbund
DGB Bundesvorstand
Abt. Struktur-, Industrie- und
Dienstleistungspolitik

Martin Stuber
Referatsleiter für Infrastruktur- und
Mobilitätspolitik

Martin.Stuber@dgb.de

Telefon: 030 24060-305
Telefax: 030 24060-677

Henriette-Herz-Platz 2
10178 Berlin

www.dgb.de

Kurzfassung

Der DGB unterstützt die Schwerpunkte, unter denen der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 am 16. März 2016 vorgestellt wurde: klare Finanzierungsperspektive, Erhalt vor Neubau, klare Prioritäten, Engpassbeseitigung und breite Öffentlichkeitsbeteiligung. Er bietet eine gute Diskussionsgrundlage. Im Rahmen dieser Stellungnahme wird die Tragfähigkeit dieser „Innovationen“ (Minister Dobrindt) überprüft und mit den gewerkschaftlichen Anforderungen an eine zukunftsfähige Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur abgeglichen. Die Ergebnisse im Überblick:

Die „klare **Finanzierungsperspektive**“ ist zunächst ein Investitionsprogramm. Der „Finanzierungshochlauf“ in dieser Legislaturperiode ist immerhin ein Anfang, ab 2018 aber keineswegs gesichert. Darüber hinaus steht der DGB der Inanspruchnahme privaten Kapitals und der Beteiligung in Form öffentlich-privater Partnerschaften grundsätzlich ablehnend gegenüber. Der Staat muss seinen finanzpolitischen Spielraum sowie die Nullzinspolitik voll ausnutzen. Eine gerechte Steuerpolitik böte eine hinreichende Grundlage für die Finanzierung öffentlicher Aufgaben aus dem Haushalt.

Die **Planungskapazitäten** sind neben einer projektscharfen Durchfinanzierung das große Fragezeichen für den zügigen Investitionsanlauf. Sie müssen beim Bund und in den Ländern erheblich ausgebaut werden, wenn Priorisierung, Erhalt vor Neubau und Engpassbeseitigung in der vorgesehenen Form realisiert werden sollen. Für die Erhaltungsmaßnahmen muss nach Aussagen von Ländervertretern das Personal verdreifacht und für die spezifischen Aufgaben qualifiziert werden.



Der DGB begrüßt den Ansatz, **Erhalt- und Ersatzinvestitionen** den Vorrang vor Aus- und Neubaumaßnahmen zu geben. Die hierfür angesetzten 141 Mrd. Euro sind zwar eindrucksvoll. Ob die Mittel reichen, kann aber nur anhand der unveröffentlichten Erhaltungsbedarfsprognose bewertet werden. Angesichts der zahlreichen Aus- und Neubauprojekte, deren Planungsstand fortgeschritten ist, wird viel davon abhängen, ob tatsächlich ausreichend Personal für die Planung der Erhaltungsmaßnahmen eingesetzt wird.

Die **Prioritätensetzung** auf Hauptachsen, Knoten und großräumig wirksame Vorhaben ist grundsätzlich ein richtiger Ansatz, droht aber in der Masse von über 1.000 Projekten unterzugehen. Für die vordringliche Engpassbeseitigung stehen dann auch nur rund 26 Mrd. € zur Verfügung. Eingestandenermaßen befinden sich die VB-E-Projekte zudem „überwiegend ... noch in einem frühen Planungsstadium“, so dass befürchtet wird, dass letztlich doch andere Projekte vorgezogen werden. Der Vorrang für zentrale Verkehrsachsen darf nicht dazu führen, dass nachgeordnete Netze vernachlässigt werden, weil sonst die Funktionalität des Gesamtnetzes gefährden würde.

Jenseits der Erhaltungsmaßnahmen orientiert sich die **Mittelverteilung** für Neu- und Ausbauprojekten weitgehend am Status Quo. Politische Gestaltung im Sinne eines „Integrations Szenarios“ (2003) fehlt. Die „Investitionsszenarien“ spiegeln nur die Ergebnisse der fragwürdigen Kosten-Nutzen-Analyse wider. Ein Viertel der Mittel für den Straßenbau sollen in Projekte ohne überregionale Bedeutung gehen, während die „potentiellen Projekte“ und der Kombinierte Verkehr deutlich unterfinanziert sind. Dass die Verantwortung für die ÖPNV-Infrastruktur, die im SPNV auch Fernverkehrsfunktionen erfüllt, negiert wird, bleibt für den DGB fragwürdig.

Der DGB steht der Strategischen Umweltprüfung (SUP) als Teil des Aufstellungsverfahrens des BVWP 2030 positiv gegenüber. Trotzdem ist die **methodische Basis** z. B. im Hinblick auf das Prognoseverfahren oder die Nutzen-Kosten-Analyse grundsätzlich kritikwürdig. Ein Einfluss der SUP auf die Projektauswahl ist nicht erkennbar.

Der DGB begrüßt die transparente, offene Gestaltung des **Beteiligung**sprozesses bei der Erarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 2030. Sie weckt allerdings die Erwartung, dass Alternativvorschläge ernsthaft erwogen werden. Die fehlende Transparenz über die Entscheidungen bzw. Ablehnungsgründe untergräbt die Glaubwürdigkeit des Prozesses.

Der BVWP 2030 verzichtet auf ein zukunftsorientiertes Mobilitätsleitbild und reduziert Verkehrspolitik auf Staubeseitigung („Reibungslose Mobilität“). Der DGB kritisiert den Rückschritt hinter die **Ziele** einer integrierten Verkehrspolitik, die im letzten BVWP entwickelt wurden. Er rät dringend dazu, die Pflichtschuldigkeit, mit der Nachhaltigkeitsziele wie Verkehrssicherheit, Lärm-, Klima- und Naturschutz abgehandelt werden, zu überdenken. Die weitgehende Irrelevanz der Ergebnisse der SUP für die Projektauswahl (außer bei VB-E) wird die gesellschaftliche Akzeptanz für viele Projekte nicht erhöhen. Es drohen Verzögerungen, willkürliche Projektfolgen und erneute Auseinandersetzungen zwischen Bund, Ländern und Zivilgesellschaft.



Verkehrsinfrastrukturpolitik sollte neben besserer Erreichbarkeit folgende Dimensionen einbeziehen: Bestandssicherung und Weiterentwicklung der Verkehrswege, die Verknüpfung der Netze im Personen- und Güterverkehr, die Hinterlandanbindung unserer See- und Binnenhäfen als Basis von funktionierenden Logistikketten, Sicherheit, Lärmreduzierung, Umwelt- und Klimaschutz, Mobilitätschancen für alle, die Reduktion unerwünschter Mobilitätsbedürfnisse und die Bezahlbarkeit.

Dabei gilt es, den aktuellen und zukünftigen Bedarf nach Mobilität und Verkehrswegen auch kritisch zu bewerten und in einem breiten Konsens gegebenenfalls Wege zur Eindämmung zu finden. So hat die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes zu einer Zunahme der Wochenendpendlerströme geführt. Eine steigende Zahl von Beschäftigten muss zur Existenzsicherung mehreren Arbeitsverhältnissen nachgehen oder aufgrund von Zeitverträgen an wechselnden Einsatzorten arbeiten. Dies hat zu einem Anstieg des Mobilitätsbedarfs geführt, der auch von den Betroffenen überwiegend als unerwünscht empfunden wird.

Der DGB empfiehlt deshalb, sich bei der Überarbeitung des BVWP 2030 wieder stärker an den Nachhaltigkeitszielen zu orientieren. Wir halten den Umbau des Verkehrssystems in Richtung eines integrierten Mobilitätskonzeptes angesichts der ökonomischen, sozialen und ökologischen Herausforderungen für überfällig. Ein Rückgriff auf den Zielkatalog des BVWP 2003 ist deshalb hilfreich:

Moderne Verkehrswegeplanung

Die Ziele des BVWP 2003 werden vom DGB und seinen Gewerkschaften weiterhin unterstützt. Zentrale Nachhaltigkeitsziele wurden auf den Verkehrsbereich heruntergebrochen:

- *Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität*
- *Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen*
- *Vernetzung der Verkehrsträger*
- *Verringerte Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und Ressourcen*
- *Emissionsreduktion*
- *Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland*
- *Schaffung fairer und gleicher Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger*
- *verbesserte Verkehrssicherheit*
- *Europäische Integration*

Dem BVWP 2030 ist das Bemühen um Abgrenzung gegenüber dem rot-grünen BVWP 2003 anzumerken. Der Entwurf meidet jede Nähe zum Umwelt- oder Nachhaltigkeitsdiskurs und gibt sich modisch pragmatisch: Primär würden nur Ziele verfolgt, die „durch die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur konkret beeinflusst werden können ...reibungslose Mobilität... ungehinderter Verkehrsfluss“ (S.4). Verkehrs(infrastruktur)politik droht auf Stauvermeidung reduziert zu werden, die nachhaltige Beeinflussung der Verkehrsströme wird negiert. Der obige Zielkanon wurde im BVWP 2030 entsprechend geschrumpft und priorisiert: An Stelle „*dauerhaft umweltgerechter Mobilität*“ tritt das Ziel



„Mobilität im Personenverkehr ermöglichen.“ Das Ziel „Sicherstellung der Güterversorgung, Erhöhung der Wettbewerbsfähigkeit von Unternehmen“ ersetzt die „*Stärkung des Wirtschaftsstandortes Deutschland*“.

Verkehrssicherheit, Klima-, Umwelt- und Naturschutz werden zwar im Zielkanon des BVWP 2030 abgebildet, der wiederholte Hinweis auf ihre Nachrangigkeit ist jedoch nicht zu überlesen (S. III, 4, 35). Die *Inanspruchnahme natürlicher Ressourcen* soll nicht mehr verringert, sondern lediglich begrenzt werden. Ersatzlos gestrichen werden im BVWP 2030 die Ziele der *Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen*, die *Vernetzung der Verkehrsträger*, die *Schaffung fairer und gleicher Wettbewerbsbedingungen* zwischen den Verkehrsträgern und die *Europäische Integration*.

Man könnte positiv unterstellen, dass die Fokussierung auf das Ziel des ungehinderten Verkehrsflusses im Personen- und Güterverkehr mit der Hoffnung verbunden wird, klarere Prioritäten bei der Projektauswahl durchsetzen zu können. Der DGB ist diesbezüglich nicht nur skeptisch. Wir sehen im Verzicht auf ein Leitbild (2003 „integrierte Verkehrspolitik“) einen Rückschritt – sozial und ökologisch. Denn der Ansatz des BVWP 2003, über den Zielkanon einen Rahmen für Infrastrukturpolitik zu setzen, hat gesellschaftliche Debatten über Verkehr, Mobilität und Nachhaltigkeit widergespiegelt. Die Diskussion um Anforderungen an die Verkehrsinfrastrukturpolitik dauert an und wird durch „pragmatisches“ Ausblenden nur aufgeschoben. Im Gegenteil: Den berechtigten Forderungen nach mehr Investitionsmitteln könnte aufgrund fehlender öffentlicher Akzeptanz ein Bärendienst erwiesen werden.

Der BVWP 2030 dient in der vorliegenden Entwurfsfassung ausschließlich der Bedarfsbegründung für Verkehrsprojekte bei Bundesfernstraßen, Schienenwegen des Bundes und Bundeswasserstraßen. Die Chancen, die Bundesverkehrswegeplanung zu einer umfassenden verkehrspolitischen Konzeption weiterzuentwickeln, werden bisher nicht wahrgenommen. Der BVWP 2030 ist kein verkehrsträgerübergreifender Mobilitätsplan, sondern bleibt der Orientierung an Teilnetzen verhaftet.

Zu einzelnen Zielen

Vernetzung

Die digitale Vernetzung kann die nach wie vor unzureichende infrastrukturelle Verzahnung der Verkehrsträger nur teilweise kompensieren, wird aber – obwohl nicht Teil des BVWP (warum eigentlich nicht? Das autonome Fahren hat die glasfaserbasierte Breitbandausstattung zur Voraussetzung und das DigiNetzG schreibt bei Aus- und Neubau die Mitverlegung mindestens von Leerrohren vor) – im Entwurf immerhin erwähnt. Aber die bauliche Vernetzung zwischen den Verkehrsträgern bleibt ein unverzichtbarer Baustein für ein nachhaltiges Verkehrssystem. Nur so kann jeder Verkehrsträger seinen Stärken entsprechend zur Optimierung des Gesamtsystems beitragen. Eine stärkere Gewichtung von Verknüpfungsfunktionen und langfristigen Raumordnungswirkungen bei der Bewertung der Verkehrsprojekte können zu besseren infrastrukturellen Voraussetzungen beitragen, auf die die zukünftig noch stärker vernetzten Wirtschaftsstrukturen angewiesen sein werden.



Wichtige Hebel für die Stärkung der infrastrukturellen Schnittstellen sind die Flughafenverbindungen, der Kombinierte Verkehr (KV) sowie der Ausbau der Binnenhäfen und der Hafenhinterland-Anbindungen. Ein strategischer Schwerpunkt ist die Verknüpfung von Straßen, Schienen- und Wasserwegen – Voraussetzung für eine wirkliche „Integration“ des Gesamtsystems – im BVWP nicht. Es wird lediglich auf entsprechende Einzelprogramme (Masterplan Logistik, Hafenhinterland..., KV-Förderung) jenseits des BVWP verwiesen.

Der DGB begrüßt, dass der Ausbau der Hafenhinterland-Anbindungen zügig angegangen werden soll. Gute Anbindungen deutscher Seehäfen sind für die deutsche und europäische Wirtschaft unabdingbar. Die Seehäfen sind attraktive Standorte von Industrieunternehmen und Logistikzentren und sichern gute, sozial abgesicherte Arbeitsplätze. Ihnen kommt als Drehscheiben des nationalen und internationalen Warenaustausches eine volkswirtschaftliche Schlüsselrolle zu. Ein effizienter, zuverlässiger und umweltgerechter Transport der Güter ist angesichts der hohen Anteile des Transitverkehrs nicht nur von wirtschaftlicher, sondern auch von großer gesellschaftlicher Bedeutung. Als Alternative zum Landverkehr sollte die Option des küstennahen Kurzstreckenschifftransports stärker genutzt werden.

Für den schnellen und effizienten Abtransport der Güter sind gute Anbindungen der Unternehmen an eine leistungsfähige und zukunftsfeste Verkehrsinfrastruktur von großer Bedeutung. Umso wichtiger ist es, dem Personalmangel in den Auftragsverwaltungen entgegenzuwirken, um die baulichen Maßnahmen auch zügig umsetzen zu können.

Das gilt auch für die Anbindung der Flughäfen. Im BVWP 2030 wurden wichtige Verkehrsverbindungen in den vordringlichen Bedarf aufgenommen. Für die Flughäfen Frankfurt a.M., Nürnberg, München, Bremen und Hamburg hält der Entwurf deutliche Verbesserungen in der Straßenanbindung bereit. Im Schienenverkehr werden wichtige Ausbaumaßnahmen für die zukünftige Fernverkehrsanbindung des Drehkreuzes München ausgewiesen.

Die Projektanmeldung verläuft weiterhin getrennt nach Verkehrsträgern. Verkehrliche Alternativen mussten die Länder bereits vor der Projekteinreichung prüfen. Deshalb bleibt der BVWP 2030 von einer wirklich integrierten Bundesverkehrswegeplanung, die Möglichkeiten einer Verkehrsverlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger eröffnet, noch ein gutes Stück entfernt.

Die **Verkehrsverlagerung** ist im neuen BVWP nur ein Lösungsansatz für das nachrangige Ziel der Emissionsreduktion. Das erhebliche Potential des Schienenverkehrs für eine zuverlässige Güterversorgung spielt im Zielkanon keine sichtbare Rolle.

Die im BVWP zitierte Nachhaltigkeitsstrategie der Bundesregierung sieht die Verdoppelung des Schienengüterverkehrs (SGV) vor. Vor diesem Hintergrund ist die Steigerung der Verkehrsleistung des SGV von 1997 bis 2014 um rund 50 % zwar respektabel. Allerdings stagniert sein Anteil am gesamten Güterverkehr in den letzten Jahren. Zwei Ursachen für diesen Rückschritt seien an dieser Stelle hervorgehoben: Einerseits die sinkende preisliche Wettbewerbsfähigkeit des SGV gegenüber dem Lkw aufgrund veränderter Rahmenbedingungen (Senkung der Lkw-Maut, EEG). Andererseits Engpässe in der Infrastruktur, die bei allen Verkehrsträgern auf Kosten der Zuverlässigkeit gehen.



Der prognostizierte Zuwachs des SGV um 42,9% bis 2030 wirft die Frage auf, wie diese Gütermenge tatsächlich auf der Schiene abgewickelt werden soll. Umso dringlicher ist die Abarbeitung der „Potentiellen Projekte“ sowie ihre frühzeitige Umsetzung und gesicherte Finanzierung im Vordringlichen Bedarf. Dazu gehört auch die stärkere Förderung des Kombinierten Verkehrs (KV). Die hierfür eingeplanten 500 Mio. € erscheinen sehr knapp bemessen angesichts der Prognose, die „Transportleistung der Bahn im KV wird bis 2030 um 74 Prozent zunehmen“ (S. 54). Es bleibt unklar, welches strategische Gewicht der Verbesserung von Übergängen zwischen den Verkehrsträgern zukommt. Zur Förderung des Kombinierten Verkehrs heißt es im Entwurf derzeit: „Projektdefinition noch nicht abgeschlossen, umfasst vsl. Ausbau von über 20 Terminals des kombinierten Verkehrs“ (S. 176)

Die Analysen zu intermodalen Interdependenzen (Kap. 12.5) könnten darauf ausgerichtet werden, die Verlagerungspotentiale im Güterverkehr von der Straße auf die emissionsärmere Schiene abzuschätzen. Sie könnten Argumente für eine qualitative, nachfrageorientierte Aufwertung des Schienennetzes zugunsten des Gütertransportes und für ein Gleisanschlussprogramm oder den Ausbau von Umschlagsanlagen liefern. Der BVWP 2030 könnte mit einem pauschalen Investitionstopf „Stärkung des Schienengüterverkehrs“ ein verkehrspolitisches Signal setzen. Stattdessen verfolgt die Prüfung intermodaler Interdependenzen nur den Zweck, den Wirtschaftlichkeitsnachweis einzelner Projekte zu hinterfragen. Aber die Nachfragerückgänge durch konkurrierende Angebote anderer Verkehrsträger bleiben bei allen Projekten unter 2 % und stellen somit kein Bauvorhaben in Frage. Insgesamt sind „relevante verkehrsträgerübergreifende Wirkungen von der Straße auf die Schiene nicht feststellbar“ (S. 71) – im Schienenpersonenverkehr. Damit soll die Befürchtung entkräftet werden, Straßenbau könnte die Wirtschaftlichkeit des Bahnverkehrs untergraben. Gleichzeitig soll deutlich werden, dass auch der mit 1 Mrd. Person-km p. a. um das 10-fache höhere Verlagerungseffekt von der Straße auf die Schiene die Nutzen-Kosten-Analyse von Straßenprojekten nur marginal reduziert.

Vielsagender ist, dass bezüglich des Güterverkehrs nur die Verlagerungseffekte von der Straße dargelegt werden, nicht umgekehrt. Zudem wird argumentiert, es handele sich meist um kapazitätsbedingte Verlagerungen. Die Güter würden nur deswegen per Lkw gefahren, weil die Nachfrage auf der Schiene nicht abgewickelt werden könne. Dank der Kapazitätssteigerung durch Schienenprojekte würden diese Transporte auch bei einer gleichzeitigen Verbesserung des Straßennetzes überwiegend per Schiene transportiert werden.

Es wird also eine hohe Flexibilität der Nachfrager vorausgesetzt – und umfassend vorhandene und funktionsfähige intermodale Übergänge. Auch die preislichen Wettbewerbsverhältnisse zwischen den Verkehrsträgern muss bei diesen Analysen berücksichtigt werden.



Schaffung fairer und gleicher Wettbewerbsbedingungen

Aus Sicht der Gewerkschaften sind faire Wettbewerbsbedingungen gewährleistet, wenn neben florierenden Unternehmen auch die Beschäftigten gute Arbeitsbedingungen vorfinden und angemessen bezahlt werden. Wettbewerbsfähigkeit muss mit „Guter Arbeit“ verknüpft werden, also gute Arbeitsplätze sichern und schaffen. Sonst läuft der Wettbewerb aufgrund unzureichender sozialer Flankierung über Kostensenkungsmaßnahmen und erhöhten Druck auf die Entlohnungs- und Arbeitsbedingungen der Beschäftigten im Verkehrssektor. Die intermodalen Wettbewerbsverzerrungen gehen meist auf Kosten der Verkehrsträger, die für Daseinsvorsorge und Umweltverträglichkeit stehen – ein Problem für die Zukunftsfähigkeit des Verkehrssystems insgesamt.

Der DGB hat zur Herstellung fairen Wettbewerbs Maßnahmenvorschläge gemacht, aus denen die für die Erstellung und Nutzung der Bundesverkehrswege wichtigsten hier zusammengefasst sind:

- Erheblich höhere öffentlichen Investitionen in die gesamte Verkehrsinfrastruktur, auch des ÖPNV
- Faire Wettbewerbsbedingungen, die Preis-Dumping durch Wettbewerb um Qualität ablösen
- Abbau der intermodalen Wettbewerbsverzerrungen
- Gute Arbeit, Ausbildung und Qualifizierung der Beschäftigten stärken, Leiharbeit begrenzen
- Verbindliche gesetzliche Regelungen für Lenk- und Ruhezeiten der Fahrzeugführer
- Gleiche Fahrgastrechte bei allen Verkehrsträgern
- Bekämpfung illegaler Kabotage durch den digitalen Tachographen und elektronischen Frachtpapiere
- Wettbewerbsverzerrungen zu Lasten der Schiene abbauen: (Internalisierung der Umweltkosten, EEG-Kosten, Förderung leiser Güterwagen und Bremsen, Fernbusmaut, 740m-Güterzüge statt Gigaliner in den Regelbetrieb)
- Öffentliches Beschaffungsprogramm für Elektromobilität und Aufbau einer Ladeinfrastruktur

Bundesverkehrswegebau, Tariftreue und gute Arbeit

Der DGB und seine Mitgliedsgewerkschaften sehen den Staat in der Verantwortung, eine zukunftsfähige Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zu sichern. Der erhebliche Investitionsstau muss bei Schienenwegen, Wasserstraßen und Straßen schnell abgebaut werden. Bei der Umsetzung des BVWP 2030 ist die Schaffung von Planungskapazitäten bei Bund und Ländern eine zentrale Baustelle. Aber nicht nur in den Auftragsverwaltungen geht es um Beschäftigungssicherung und gute Arbeitsbedingungen. Die Kriterien des DGB-Index Gute Arbeit gelten für alle Beschäftigten im Verkehrssektor, einschließlich des Verkehrswegebbaus.

Aufgrund der Erosion des Tarifvertragssystems und der abnehmenden Tarifbindung konnte sich der Niedriglohnsektor ausdehnen. Gerade die öffentliche Beschaffung hat eine große ökonomische Bedeutung. Deshalb müssen über die Marktmacht des Staates als öffentlicher



Auftraggeber die Merkmale für gutes Wirtschaften durchgesetzt und der Druck auf die Löhne beim Wettbewerb um öffentliche Aufträge begrenzt werden. Bei Investitionen des Staates sind zwingend Tariftreue Regelungen und Mindestlohnbestimmungen einzuhalten.

Für den DGB sind Tariftreuegesetze ein wichtiger Beitrag gegen Lohndumping. Tariftreue- und Mindestlohngesetze sollten in allen Bundesländern, Bundesbehörden sowie im öffentlichen Dienst die Vergabe von Aufträgen an die Einhaltung der Tarifverträge binden. Dies gilt auch und im Besonderen beim Erhalt, Bau und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur.

Lärmreduzierung

Die Vermeidung und Verminderung von Verkehrslärm ist ein *weiteres* Ziel des BVWP. Der Problemdruck steigt sowohl beim Straßenverkehrslärm als auch entlang hochfrequentierter Bahnstrecken. Die Lärmbelastung hier ist erheblich. Exemplarisch am Beispiel Mittelrheintal ist erkennbar, dass sich der regionale Druck auf politische Entscheidungsträger und die Bahn zur Lärmbeseitigung vergrößern wird und zu Entscheidungen in Richtung Geschwindigkeitsreduzierung, Drosselung der Zugzahlen in den Nachtstunden und damit verbundene Umleitungsszenarien vor allem im Schienengüterverkehr führen kann. Das wird den vorhandenen Kapazitätsdruck z.B. auf der Achse Rotterdam – Genua vor allem im Winterhalbjahr auf Jahre weiter zuspitzen. Die Folgen werden Kostensteigerungen für höhere betriebliche Aufwendungen einschließlich eines deutlich höheren Personaleinsatzes bei den Eisenbahnverkehrsunternehmen (EVU) sein.

Die Aktivitäten der EVU zur technischen Lärmvermeidung am rollenden Material (Flüsterbremse) werden das Problem nicht zeitnah lösen können. Der Bau bzw. Ausbau einer Paralleltrasse zur vorhandenen Streckenführung beiderseits des Rheins als Vorrangmaßnahme erscheint somit weiterhin sinnvoll und sollte erneut geprüft werden, um ihr eine höhere Priorität zuzuordnen. Wissend um die Problematik „Mittelrheintal“ bleibt unverständlich, dass die Alternativstrecke durch Westerwald und Taunus im BVWP 2030 nur unter "Nicht im vordringlichen Bedarf" aufgeführt ist. Der DGB fordert, die Alternativtrasse weiter vorn zu platzieren. Sonst drohen gesetzliche Auflagen, die den SGV unwirtschaftlich machen.

CO2-Emissionen

Der Verkehr steht als einziger Sektor, dessen Beitrag zum Klimaschutz trotz großer Effizienzfortschritte bei den Fahrzeugantrieben in der Summe nicht erkennbar ist, immer stärker in der Kritik. Im Entwurf wird darauf nicht angemessen reagiert.

Das BMVI geht im Umweltbericht zwar von einer Reduktion der CO₂-Emissionen um 15,4% bis 2030 aus, wobei die größten Einsparungen der Straßenverkehr bewerkstelligen soll. Der Beitrag des BVWP dazu ist bisher nicht nennenswert: nur eine minimale Senkung der CO₂-Emissionen um 0,1% wird bis 2030 erwartet. Versagt der BVWP also vor der Verantwortung des Verkehrs für den Klimaschutz? Sie wird für die Infrastrukturentwicklung negiert: „Für die Senkung der CO₂-Emissionen stehen z.B. effizientere nicht-infrastrukturelle Maßnahmen wie eine verbesserte Kraftstoffeffizienz bereit“ (S.4) – bisher mit begrenztem



Erfolg. Das Klimaschutzprogramm 2020 der Bundesregierung sieht im Verkehrssektor ein CO₂-Minderungspotenzial von 7 - 10 Mio. t bis 2020. Dies müsste im BVWP berücksichtigt werden, indem zielgerichtet die infrastrukturellen Voraussetzungen für größere Verlagerungen auf emissionsärmere Verkehrsträger geschaffen werden. Der DGB fordert eine öffentliche Investitionsoffensive für Infrastruktur, Fahrzeuge, Logistiklösungen und verkehrsträgerübergreifende Innovationen.

Im BVWP wird behauptet, die Infrastruktur habe keinen nennenswerten Einfluss auf die Verkehrsemissionen. Richtig ist, dass der Transporteur allein aufgrund seiner funktionalen Verflechtungen mit den anderen Sektoren deren Bedarfe abfährt – womit, unterliegt aber auch seinem Einfluss. Umso wichtiger ist jedoch ein umfassender Ansatz, der die Verbreitung und Stärkung verkehrsrärmerer Wirtschafts- und Siedlungsstrukturen einschließt. Die Bundesverkehrswegeplanung ist hier ein bedeutendes Handlungsfeld. Es ist also nicht richtig, dass Emissionssenkungen im Verkehrssektor allein durch Verbesserungen der Antriebstechnik der Fahrzeuge erreichbar sind. Darüber hinaus bleibt anzumerken:

- Angesichts der bislang aus unterschiedlichen Gründen im Verkehrssektor gescheiterten Klimaschutzpolitik ist es luxuriös, weiterhin im Entweder-Oder-Modus zu verharren.
- Andere Sektoren stoßen inzwischen an technisch-physikalischen Grenzen und werden sich mittelfristig dagegen sträuben, die Untätigkeit im Verkehr weiter auszugleichen.
- Es drohen wirtschaftliche Verwerfungen, wenn der Verkehr im Jahr 2030 dem Trend folgend rund ein Drittel aller CO₂-Emissionen (-55% zu 1990) emittieren würde.

Deshalb müssen alle Hebel genutzt werden, um ein klimagerechtes Verkehrssystem auf den Weg zu bringen. Notwendig ist ein kohärentes Maßnahmenpaket, zu dem auch die entsprechende Fokussierung der Investitionen in die Infrastruktur gehört. Die Priorisierung der Ziele im BVWP auf die Verbesserung des Verkehrsflusses entsagt dieser notwendigen Gestaltungsaufgabe. Denn als vorrangiges Ziel den Stau auf Autobahnen zu vermeiden, bedeutet letztlich, der Verkehrsprognose voraus- bzw. hinterher zu bauen. Dabei läuft man Gefahr, im Jahr 2030 statt dreispurig dann vierspurig je Fahrtrichtung im Stau zu stehen. Stattdessen müssen mehr Investitionen in effizientere und alternative Verkehrsketten gelenkt werden – zugunsten von ÖPNV bzw. Schienen- und Wasserwegen.



Zu den Schwerpunkten

Finanzierungsperspektive

Die „klare Finanzierungsperspektive“ ist faktisch ein zunächst eindrucksvolles Investitionsprogramm: Im Vergleich zum BVWP 2003 (148,9 Mrd. €) werden 264,5 Mrd. € verplant (+78%) – allerdings inkl. einer Planungsreserve („Schlepp“) von 37,8 Mrd. €. Bis 2030 verbleiben immer noch 226,7 Mrd. €. Auf der Finanzierungsseite treten bei genauerer Betrachtung allerdings erhebliche Unsicherheiten zutage: Trotz „Investitionshochlauf“ bis 2018 auf 14 Mrd. € bleibt eine Lücke von 1,1 Mrd. € zu den jährlich eingeplanten 15,1 Mrd. €. Zudem stehen für 2019 in der Finanzplanung des Bundes nur 12,2 Mrd. €. Die eingeplante Lkw-Maut auf Bundesstraßen bringt aber maximal 2 Mrd. € pro Jahr in die Kasse. Der DGB hält die angedeuteten Finanzierungsquellen – Privatinvestoren oder Pkw-Maut (für alle?) für den falschen Weg und verweist einmal mehr auf die günstigen Refinanzierungsmöglichkeiten der Bundesrepublik am Kapitalmarkt und die Spielräume im Haushalt.

Der Aufwuchs gegenüber dem BVWP 2003 relativiert sich weiter, wenn man nur die Projekte im vordringlichen Bedarf vergleicht: 94,7 Mrd. Euro gegenüber 90,5 Mrd. €. Zudem wird gut ein Drittel dieser Projekte 2030 im besten Fall nur begonnen worden sein. Von den wirklich neuen (d.h. nicht schon laufenden) Vorhaben werden 45% erst nach 2030 beendet. Bei Schiene und Wasserstraße betrifft das über die Hälfte der Projekte! In der Schlepp sind nur gut 43% der Projekte aus dem Straßenbau.

Bezieht man schließlich die Baupreisentwicklung ein, könnte am Ende ein erheblicher Teil der Vorhaben in der Schlepp nicht mehr finanziert werden. Beim BVWP 2003 belief sich die Unterfinanzierung über alle drei Verkehrsträger hinweg ab 2013 auf ca. 86 Mrd.€.

Neben den Baupreissteigerungen muss mit zusätzlichen Kostensteigerungen der Projekte gerechnet werden. Die Planungskapazitäten in den Auftragsverwaltungen müssen erst an die Ausweitung der Investitionen angepasst werden. Die Gründung einer Bundesfernstraßengesellschaft und die damit verbundenen Strukturveränderungen würden – abgesehen von den sozialen Folgen für die Beschäftigten – die Investitionen weiter verzögern.

Angesichts dieser Unsicherheiten läuft eine politische Kommunikation, die ein (respektables) Investitionsprogramm als „realistische Finanzierungsperspektive“ anpreist, Gefahr, falsche Erwartungen zu wecken.

Nur eine ausgewogene Finanzierung aller Verkehrsinfrastrukturen gewährleistet ein funktionierendes und leistungsfähiges Verkehrssystem. Deshalb kann der BVWP als „stärkstes Investitionsprogramm für die Infrastruktur“ nicht losgelöst von der Anbindung regionaler Netze an den Fernverkehr gesehen werden. Dazu gehört auch die ÖPNV-Infrastruktur. Der DGB fordert eine Anschlussregelung für die Entflechtungsmittel und ihre überfällige Erhöhung auf 2 Mrd. € sowie eine entsprechende Erhöhung auch des GVFG-Bundesprogramms.



Erhalt vor Ausbau vor Neubau

Wenn notwendige Erhaltungsinvestitionen unterbleiben, verschlechtert sich der Zustand der Verkehrswege laufend. Damit verfällt gesamtgesellschaftliches Vermögen in seiner Substanz. Die Gründe sind laut Bodewig-II-Kommission:

- Chronische Unterfinanzierung bzw. Unterlassung von Erhaltungsmaßnahmen;
- Prioritätensetzung zu Gunsten des Neubaus;
- Wesentlich stärkere Inanspruchnahme – höhere Achslasten und Geschwindigkeiten;
- Materialermüdung und Korrosion aufgrund von Umwelteinflüssen / Betriebsstoffen;
- Konstruktive oder bauliche Mängel, minderwertiges Material bei der Ersterstellung.

— Auf Dauer steigen die Kosten zur Behebung der Schäden weiter an. Erstmals ist 2010 auch das Nettoanlagevermögen des Straßennetzes gesunken. Das bedeutet, dass lange aufgebautes gesamtgesellschaftliches Vermögen an Wert verliert – um 4,5 Mrd. € jährlich (Bodewig-II) – und nicht für künftige Generationen gesichert wird. Diese Entwicklung muss gestoppt werden. Der BVWP 2030 will den Erhaltungsinvestitionen Priorität einräumen.

— Der BVWP-Entwurf sieht für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen allein ein Investitionsvolumen vor, das der gesamten Investitionssumme des BVWP 2003 entspricht – wenn auch nominal. Wurden 2003 56% für Erhalt und Ersatz reserviert, so sind im BVWP 2030 immerhin 69% für die Bestandserneuerung vorgesehen. Ein Teil der Erhaltungsmaßnahmen wird mit den zahlreichen Ausbauprojekten realisiert. Trotzdem sind die angesetzten 141 Mrd. Euro eindrucksvoll. Sie können aber erst bewertet werden, wenn die Erhaltungsbedarfsprognose veröffentlicht wird. Weil es sich um eine Pauschalsumme ohne Einzelbetrachtung handelt, bleibt unklar, ob sie für eine schnelle Sanierung reicht. Bei der Straße wird der Ansatz von 3,8 Mrd. €, der vom Bundesrechnungshof als zu niedrig kritisiert wurde, um 700 Mio. € erhöht. Der DGB geht davon aus, dass die Fortschreibung in Höhe von 3,5 Mrd. € für die Schiene nicht ausreichen wird.

Die Bodewig-II-Kommission hat festgestellt, dass aufgrund der nicht ausreichenden Erhaltungsmaßnahmen in der Vergangenheit der Substanzverzehr einen Nachholbedarf zur Wiederherstellung der vollen Leistungsfähigkeit des Verkehrsnetzes insgesamt von € 45 Mrd. verursacht hat. Allein in der Baulast des Bundes summiert sich der Bedarf an nachholender Sanierung auf 17,5 Mrd. €.

Fraglich erscheint, ob der Vorrang für die Bestandssanierung durchgehalten wird, weil die Vielfalt unterschiedlicher Maßnahmen erhebliche Planungskapazitäten beanspruchen dürfte. Angesichts der zahlreichen Aus- und Neubauprojekte, deren Planungsstand fortgeschritten ist, wird viel davon abhängen, dass ausreichend Personal für die Planung der Erhaltungsmaßnahmen eingesetzt wird. Dies gilt im Besonderen für die Brückensanierung. Allein der Zustand der 38.800 Autobahnbrücken gibt Anlass zur Sorge und erfordert künftig deutlich höhere Investitionen in den Erhalt und die Sanierung der Substanz. Vor diesem Hintergrund erscheint es überlegenswert, die gegenseitige Deckungsfähigkeit zumindest einseitig zugunsten der Erhaltungsbedarfe einzuschränken.



Priorisierung

Der BVWP 2030 tritt wie sein Vorgänger mit dem Anspruch an, mit der Tradition des „Wunschzettels Bundesverkehrswegeplan“ zu brechen. Es wurde der Versuch unternommen, dem Widerspruch zwischen der großen Anzahl der gemeldeten Projekte und den knappen Haushaltsmitteln durch strengere Auswahlkriterien zu begegnen. Stattdessen soll in die Stärkung der Hauptachsen und Knoten und in großräumig wirksame Vorhaben 75 % der Mittel investiert werden, damit über alle Verkehrsträger hinweg die Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes steigt. Allerdings gehen andererseits 25 % in die regionale Erschließung. In jedem Fall muss die Anbindung vieler Industriebetriebe an die überregionalen Verkehrsnetze verbessert werden.

Die Priorisierung hat im Schienenbereich zu einer erheblichen „Konsolidierung“ der eingereichten Projekte geführt – die noch nicht beendet ist. Denn bei über 40 Projekten ist Überprüfung der Wirtschaftlichkeit noch nicht abgeschlossen. Dieser Zustand muss schnell beendet werden, denn die Beseitigung der Engpässe in den überlasteten Knoten hat aus Sicht des DGB höchste Priorität.

Im Straßenbereich ist dies nur bedingt gelungen, auch wenn die Hälfte der Projekte nicht aufgenommen wurde. Die 510 Ortsumgehungen machen ein Drittel der zusätzlichen Straßenkilometer aus und beanspruchen mit 12 Mrd. € ein Viertel der für den Straßenbau vorgesehenen Neu- und Ausbaumittel.

Der Anteil der indisponiblen Projekte, die nicht erneut überprüft werden und für eine politisch abgestimmte Priorisierung nicht mehr zur Verfügung stehen, ist im BVWP 2030 kleiner als beim BVWP 2003. Dazu gehören allerdings auch Projekte im Volumen von mindestens 6 Mrd. €, die erst vor einem Jahr unter dem Titel „Neue Generation von ÖPP-Projekten“ annonciert wurden.

Mittelverteilung auf die Verkehrsträger

Die Gleichbehandlung der Verkehrsträger Straße und Schiene bei Infrastrukturinvestitionen spielt in der politischen Diskussion bisher keine große Rolle, anders als beim BVWP 2003. Zu Recht steht derzeit im Zentrum des Interesses, ob der BVWP dem weiteren Verfall schnell Einhalt gebietet. Der DGB begrüßt deshalb, dass bis 2030 rund 69 % der Mittel für Erhalt und Ersatz vorgesehen sind. Das gilt sowohl für die Straße (65,5 %) als auch für die Schienenwege (69,5 %). Bei den Bundeswasserstraßen machen die Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen sogar 85,7 % der Mittel aus.

Die Mittelverteilung für Neu- und Ausbauprojekte orientiert sich weitgehend am Status Quo-Szenario. Ein mit dem 2003 erstelltes „Integrationsszenario“ vergleichbarer politischer Gestaltungswille ist nicht erkennbar. Die „Investitionsszenarien“ spiegeln folgerichtig nur die Ergebnisse der fragwürdigen Kosten-Nutzen-Analyse wider. Bezieht man die Schleppe ein, kann annähernd von einem Investitionsgleichgewicht zwischen Straße und Schiene / Wasserstraße gesprochen werden. Das leichte Übergewicht der Straßeninvestitionen ist vor allem auf die bereits laufenden Projekte zurückzuführen. Einige wurden erst



2015 unter dem Titel „Neue Generation ÖPP“ beschlossen. Umgekehrt ist positiv zu bewerten, dass die Straßen- und Schienenmittel für die neuen Vorhaben im Vordringlichen Bedarf (VB/VB-E) annähernd auf gleichem Niveau vorgesehen sind.

Fragwürdig ist, dass ein Viertel der Mittel für den Straßenbau in Projekte ohne überregionale Wirksamkeit gehen sollen. Für die über 500 Ortsumgehungen werden 12 Mrd. € bereitgestellt, während die „potentiellen Projekte“ und der Kombinierte Verkehr deutlich unterfinanziert sind. Dass die Verantwortung für die ÖPNV-Infrastruktur, die im SPNV auch Fernverkehrsfunktionen erfüllt, dagegen negiert wird, ist für den DGB nicht nachvollziehbar.

Im Schienenbereich ist ein großer Teil der Mittel in die Schleppe geschoben worden, was Indiz für eine Unterfinanzierung sein könnte. Zugleich sind zahlreiche für eine Kapazitätsausweitung des Schienennetzes wichtige Projekte wie der Ausbau von Großknoten derzeit als „Potentieller Bedarf“ eingestuft. Die Großknoten gehören wie der Deutschland-Takt zu den zentralen Projekten für eine sozial-ökologische Verkehrswende, weil sie die Attraktivität und Leistungsfähigkeit des Schienensystems deutlich erhöhen können. Der DGB fordert, beide Projekte möglichst zügig zu konkretisieren und zu bewerten und eine durchgehende Finanzierung sicher zu stellen. Der Ausbau der überlasteten Knoten dürfte mit 2,5 Mrd. € bestenfalls zur Hälfte finanziert sein.

Öffentlichkeitsbeteiligung

Eine frühzeitige Beteiligung der gesellschaftlichen Gruppen ist grundsätzlich Voraussetzung für eine sachgerechte, langfristig tragfähige Entscheidungsfindung gerade im Bereich der Infrastrukturentwicklung, da hier für kommende Generationen aktiv oder passiv Fakten geschaffen werden.

Die Beteiligung im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung kann nicht in sechs Wochen den öffentlichen Diskussionsbedarf zum Thema „Verkehr und Mobilität“ erfüllen. Sie sollte eingebettet werden in die Entwicklung eines „Masterplan Mobilität“: Mit gesellschaftlich breit angelegter Beteiligung müssen Ziele, Maßnahmen und Umsetzungsstrategien festgelegt werden, um Mobilität zukunftsfähig und nachhaltig auszugestalten.

Methodik

Die methodische Basis des BVWP bleibt aus Sicht des DGB in wichtigen Teilen kritikwürdig.

So hat die Prämisse der „Unbeeinflussbarkeit der Nachfrage“ nach Infrastruktur immer noch nicht ausgedient, wodurch eine ökonomisch notwendige Abwägung und Prioritätensetzung als Ergebnis gesamtgesellschaftlichen Interessenausgleichs weitgehend vermieden wird. Zweckmäßig erscheint in diesem Sinne bei der dem BVWP 2030 zu Grunde liegenden **Verkehrsprognose 2030** das Nachkrisenjahr 2010 als Basisjahr für die Prognose weiterer Verkehrszunahme. Die Ergebnisse der Verkehrsprognosen des letzten Jahrzehnts sind jedoch aus dieser Perspektive nicht überzeugend. Das Beispiel des Straßengüterverkehrs



(SGV) zeigt, dass sich die reale Entwicklung regelmäßig von den Vorhersagen abgesetzt hat: 2007 wurde ein Zuwachs von 80 % für das Jahr 2025 prognostiziert. Faktisch stagniert der SGV seit 2007 auf gleichem Niveau. Im Jahr 2014 fiel die nächste Prognose mit 40 % Steigerung bis 2030 schon erheblich geringer aus. Der BVWP-Entwurf rechnet „nur noch“ mit 38 % Zunahme für den SGV bis 2030. Es erscheint also sehr unsicher, wie stark der Güterverkehr bis 2030 und darüber hinaus zunehmen wird.

Der DGB erkennt an, dass die ökonomische Bewertung im BVWP formal durch die Einbeziehung weiterer Nutzenkategorien auf einer breiteren Basis fußt, bleibt aber bei seiner Kritik, dass die **Nutzen-Kosten-Analyse** (NKA) für eine an Nachhaltigkeitszielen orientierte Bewertung von Projekten übergewichtet wird. In die NKA gehen lokale Wirkungen wesentlich stärker ein als globale Umweltkosten. So ist die Erhöhung der CO₂-Emissionen keine Leitplanke für die Verkehrsinfrastrukturplanung. Zudem liegt der Grundmangel der NKA darin, dass nur relative Bewertungen vorgenommen werden und das Ausgangsniveau bei der Berechnung der Projektnutzen unberücksichtigt bleibt. Deshalb sind auch weiterhin keine verkehrsträgerübergreifenden Vergleiche möglich. So ist z.B. im Schienenverkehr die Verkehrssicherheit bereits heute sehr hoch, weshalb sich dort nur geringe Verbesserungen und damit geringe zusätzliche Nutzen erzielen lassen. Hingegen werden für den Aus- oder Neubau einer Straße häufig hohe Nutzen durch eine größere Sicherheit ausgewiesen, obwohl auch das unterstellte zukünftige Verkehrssicherheitsniveau unter dem im Bahnverkehr sein wird. Wie zuverlässig ist also das NKV für die Auswahl sinnvoller Projekte?

Schlussendlich stellt der Bundesrechnungshof (BRH) in seinem Bericht vom März 2016 die Plausibilität der **Investitionskosten** der Straßenprojekte in Frage. Sie sind für das Nutzen-Kosten-Verhältnis (NKV) jedes Projektes ausschlaggebend. Das vom BMVI angestrebte Verfahren sollte aus fertiggestellten Projekten einen Kostenmaßstab ermitteln, der es erleichtert, die Investitionskosten realistisch einzuschätzen. Allerdings wurden dabei auf zu wenige und nicht schlussgerechnete Projekte zurückgegriffen, so dass die errechneten Vergleichskosten zu niedrig ausfielen. Weil die Investitionskosten von den Ländern trotzdem noch niedriger ausgewiesen wurden, lagen so viele Projekte unter der Kostenuntergrenze, dass das BMVI nachträglich die gutachterlich ermittelten Kostenuntergrenzen um 15% absenkte. Der BRH kommt zu dem Ergebnis, dass die NKA u.U. zu hoch, nicht verlässlicher und untereinander vergleichbarer sind. Der DGB schließt sich den Empfehlungen des BRH an: Neubauprojekte, deren NKV in der Nähe von Schwellenwerten der Dringlichkeitskategorien liegen, sowie alle Ausbauprojekte sollten auf Basis einheitlicher Berechnungsgrundlagen erneut plausibilisiert werden.

Die Bewertungskriterien für die Umweltauswirkungen werden im Umweltbericht zum BVWP dazu genutzt, die Eingriffe gut zu dokumentieren. Der DGB begrüßt, dass die Strategische Umweltpflichtprüfung (SUP) Bestandteil des Aufstellungsverfahrens des BVWP 2030 ist, auch wenn ihr Einfluss auf die Projektauswahl nicht erkennbar ist. Löbliche Ausnahme bilden die Projekte des vordringlichen Bedarfs zur Engpassbeseitigung (VB-E), bei denen eine hohe Umweltbetroffenheit unverrückbares Ausschlusskriterium ist.