



# Die Bundesverkehrswegeplanung schleunigst modernisieren

Übersicht des Entstehungsprozesses des Bundesverkehrswegeplans 2030  
und der Vorschläge für eine klimagerechte Reform

## KURZFASSUNG



# Impressum

## Die Bundesverkehrswegeplanung schleunigst modernisieren

Übersicht des Entstehungsprozesses des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der Vorschläge für eine klimagerechte Reform

### KURZFASSUNG

## ERSTELLT IM AUFTRAG VON

### Agora Verkehrswende

Agora Transport Transformation gGmbH  
Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin  
T +49 (0)30 700 14 35-000  
F +49 (0)30 700 14 35-129  
[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)  
[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

## PROJEKTLEITUNG

Dr. Urs Maier  
[urs.maier@agora-verkehrswende.de](mailto:urs.maier@agora-verkehrswende.de)

Philipp Kosok  
[philipp.kosok@agora-verkehrswende.de](mailto:philipp.kosok@agora-verkehrswende.de)

Janna Aljets  
[janna.aljets@agora-verkehrswende.de](mailto:janna.aljets@agora-verkehrswende.de)

## Auftragnehmerin

Dr. Philine Gaffron

## DURCHFÜHRUNG

**Satz:** Marica Gehlfuß

**Titelbild:** no\_limit\_pictures/iStock

Veröffentlichung: Januar 2023

**90-2023-DE**

### Bitte zitieren als:

Agora Verkehrswende (2023): *Die Bundesverkehrswegeplanung schnelligst modernisieren. Übersicht des Entstehungsprozesses des Bundesverkehrswegeplans 2030 und der Vorschläge für eine klimagerechte Reform. (Kurzfassung)*

[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)

# Vorwort

Liebe Leserin, lieber Leser,

auch im Jahr 2022 hat die Bundesregierung ihr Klimaziel für den Verkehrssektor voraussichtlich deutlich verfehlt. Nach vorläufigen Auswertungen von Agora Energiewende in Zusammenarbeit mit Agora Verkehrswende wurden vergangenes Jahr 150 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente ausgestoßen – 11 Millionen Tonnen mehr als im Klimaschutzgesetz vorgesehen. Ein wirkungsvolles Klimaschutzsofortprogramm bleibt die Bundesregierung weiterhin schuldig. Klar ist: die Klimaziele für den Verkehr – maximal 85 Millionen Tonnen CO<sub>2</sub>-Äquivalente 2030 und Klimaneutralität 2045 – lassen sich nur erreichen, wenn die Verkehrswege von heute zu einem klimaneutralen Verkehrssystem von morgen umgebaut werden. Schlüssel dafür ist eine Neuausrichtung der Bundesverkehrswegeplanung.

Die vorliegende Synopse analysiert zum einen die Schwächen der aktuellen Planung und fasst die vielfältige Kritik an ihr zusammen. Sie stellt zum anderen Reformvorschläge von unterschiedlichen Seiten vor, um Infrastruktur zukünftig transparent und im Sinne des Klimaschutzes zu planen. Alles spricht für eine Neuausrichtung 2023: Die im Fünf-Jahres-Turnus vorgeschriebene Bedarfsplanuntersuchung, der erste „Infrastrukturdialog“ des Bundesverkehrsministeriums für einen Konsens mit Wirtschafts-, Umwelt- und Sozialverbänden und das bevorstehende Planungsbeschleunigungsgesetz, das den Turbo für Infrastrukturprojekte einschalten soll.

Das Verkehrssystem von morgen muss nicht nur klimaneutral sein, sondern kann auch gesellschaftliche Teilhabe ohne Abhängigkeit vom eigenen Auto ermöglichen – mit öffentlichen Verkehrsmitteln, mit dem Rad, zu Fuß oder mit geteilten Pkw. Unternehmen könnten ihre Güter günstig auf der Schiene transportieren und so die Kosten ihres Wirtschaftens für Gesellschaft und Umwelt mindern.

Elektrische Pkw und Lkw werden auch zukünftig ihren festen Platz in diesem System haben. Die herrschende Dominanz des motorisierten Straßenverkehrs darf aber durch die Infrastrukturplanung nicht verstetigt oder gar vergrößert werden. Stattdessen sollte der Ausbau der klimafreundlichen Schiene viel schneller voranschreiten. Das genießt allerdings immer noch keinen Vorrang gegenüber Aus- und Neubauprojekten im Straßen-

netz – trotz Bekenntnisse der Ampelregierung. Wer die Bundesverkehrswegeplanung auf Klimaschutz ausrichten will, sollte sich einen alten Leitsatz der Verkehrsplanung zu Herzen nehmen, der vielfach belegt wurde: Wer Straßen sät, wird Verkehr ernten.

Wir hoffen, mit der vorliegenden Analyse die Debatte um eine Neugestaltung der Verkehrswegeplanung zu bereichern und wünschen Ihnen eine anregende Lektüre.

**Christian Hochfeld**

Direktor

für das Team von Agora Verkehrswende  
Berlin, 26. Januar 2023

# Ergebnisse und Empfehlungen

1

**Der Bundesverkehrswegeplan 2030 kann die aktuellen gesetzlichen Vorgaben zum Klimaschutz nicht berücksichtigen, weil er bereits 2016 beschlossen wurde.** Das anspruchsvolle Klimaschutzgesetz trat 2019 in Kraft, drei Jahre nach Fertigstellung des BVWP. Die vollständige Umsetzung des BVWP wird jedoch bis weit nach 2030 andauern. In seiner derzeitigen Fassung widerspricht er den gesetzlichen Anforderungen an den Klimaschutz.

2

**2023 gibt es die Gelegenheit zur Kurskorrektur, um die aktuellen Projekte des BVWP mithilfe eines Klimachecks neu zu priorisieren.** Aktuell findet die im fünfjährigen Turnus vorgeschriebene Überprüfung der Bedarfspläne zum Ausbau der Bundesfernstraßen, des Eisenbahnnetzes und der Wasserwege des Bundes statt. Gleichzeitig sieht der Entwurf des Planungsbeschleunigungsgesetzes vor, Infrastrukturvorhaben zukünftig schneller umzusetzen. Beides spricht dafür, den BVWP 2023 einem Klimacheck zu unterziehen. Positiv bewertete Projekte sollten beschleunigt, negativ bewertete Projekte geändert oder gestoppt werden. Der Gesetzgeber kann die bestehenden Ausbaupläne rechtlich unbedenklich anpassen.

3

**Die veranschlagten Investitionsmittel sind insgesamt nicht ausreichend und nicht entsprechend den Zielen der Bundesregierung auf die Verkehrsträger verteilt.** Für einen Großteil der Vorhaben wird vor 2030 kein Baubeginn möglich sein. Die Schiene erhält weiterhin nicht ausreichend Investitionsmittel. Das Ziel der Bundesregierung, die Verkehrsleistung im Schienenpersonenverkehr bis 2030 zu verdoppeln, kann so nicht erreicht werden. Die Priorisierung der Vorhaben sollte transparent und nachvollziehbar gestaltet werden und die Treibhausgasminde rung im Verkehr in den Vordergrund stellen.

4

**Für zukünftige Bundesverkehrswegeplanungen muss jetzt eine gesetzliche Grundlage mit verbindlicher Methodik geschaffen werden.** Der BVWP-Prozess ist bisher gesetzlich nicht geregelt und unterliegt zahlreichen Defiziten. Dazu zählt, dass die Planungen auf der Annahme beruhen, dass sich verkehrliche Entwicklungen und Verkehrswachstum einfach fortsetzen. So lassen sich die verkehrs- und klimapolitischen Ziele der Bundesregierung jedoch nicht erreichen. Einzelne Verkehrsträger werden isoliert statt mit intermodaler Perspektive betrachtet. Die Priorisierung der Vorhaben ist nicht immer schlüssig und die Verfahren für die öffentliche Beteiligung am BVWP-Prozess waren unzureichend.

# Inhalt

|  |           |
|--|-----------|
| <b>Vorwort</b>   | <b>3</b>  |
| <b>Ergebnisse und Empfehlungen</b>   | <b>4</b>  |
| <b>01   Die Bedeutung des Bundesverkehrswegeplans – und warum er reformbedürftig ist</b>   | <b>7</b>  |
| <b>02   Fünf Defizite des BVWP in Bezug auf den Klimaschutz im Verkehr</b>   | <b>9</b>  |
| 2.1 Der strategische Rahmen fehlt  | 9         |
| 2.2 Es mangelt an einer intermodalen Perspektive   | 9         |
| 2.3 Die Bewertungsverfahren für die Projekte waren unzulänglich und die Auswahl intransparent                                    | 10        |
| 2.4 Die Schiene erhält weiterhin keine ausreichenden Mittel und die Finanzierung der BVWP-Projekte insgesamt ist nicht gesichert | 11        |
| 2.5 Das Verfahren für die öffentliche Beteiligung war unzulänglich   | 12        |
| <b>03   Fazit und: wie weiter mit dem Bundesverkehrswegeplan?</b>  | <b>13</b> |

**Vorbemerkung**

Dieser Text ist die Kurzfassung der Agora Verkehrswende-Veröffentlichung *Die Bundesverkehrswegeplanung schleunigst modernisieren*. Er soll einen schnellen Überblick über die bedeutendsten Defizite des aktuellen Bundesverkehrswegeplans 2030 in Bezug auf den Klimaschutz ermöglichen und so zur Reformdebatte anlässlich der laufenden Bedarfsplanüberprüfung beitragen. Im Interesse einer besseren Lesbarkeit wurde daher auf Fußnoten und Quellenverweise weitgehend verzichtet. Für eine umfängliche Darstellung der hier zusammengefassten Themen, der vorliegenden Gutachten und Positionspapiere sowie von entsprechenden Reformvorschläge sollte die oben genannte Langfassung konsultiert werden.

# 1 | Die Bedeutung des Bundesverkehrswegeplans – und warum er reformbedürftig ist

Mit dem Bundesverkehrswegeplan (BVWP) definiert die Bundesregierung den mittel- bis langfristigen Rahmen für ihre Infrastrukturinvestitionen in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße. Zu diesem Zweck werden für alle drei Verkehrsträger mithilfe eines komplexen Auswahlverfahrens Projekte definiert, die der Bund als notwendig erachtet, um seine Zielsetzungen für die Infrastrukturplanung zu erreichen. Im Vordergrund steht dabei explizit das Bestreben, leistungsfähige Verkehrsnetze für einen reibungslosen Verkehrsfluss auf allen Verkehrsträgern bereitzustellen, sowohl für den Personen- als auch den Güterverkehr. Klimaschutz und Aspekte wie Verkehrssicherheit sowie Umwelt- und Lärmschutz finden in entsprechenden Dokumenten zwar auch Erwähnung. In der Praxis haben sich diese Ziele für die Auswahl der Projekte jedoch bestenfalls als zweitrangig erwiesen.

Bei den Szenarien für die Prognosen der Verkehrsbedarfe – aus denen dann die jeweils notwendigen Infrastrukturinvestitionen abgeleitet werden – ist kaum eine strategische Rahmensetzung zu beobachten, die etwa eine Veränderung der Verkehrsträgeranteile oder der Nachfrage insgesamt ins Auge fassen würde. Im Gegenteil, sowohl bezüglich der Verkehrsverlagerung als auch hinsichtlich des Klimaschutzes geht das zuständige Bundesministerium für Verkehr davon aus, dass die möglichen Effekte, die diesbezüglich über den BVWP erzielt werden können, zu gering seien, um für diese Bereiche sinnvollerweise konkrete Ziele zu definieren oder sie strategisch zu priorisieren. Gerade in Bezug auf den Klimaschutz wird an dieser Position nicht nur deutliche Kritik geäußert. Juristische Gutachten sind sogar zu dem Schluss gekommen, dass der aktuelle BVWP unter anderem auf Grund der verfassungsrechtlich verankerten Verpflichtung des Bundes zum Klimaschutz rechtswidrig sein dürfte.

Die BVWP-Projektlisten für die drei Verkehrsträger werden in Form von Bedarfsplänen über ein entsprechendes Gesetzgebungsverfahren Teil des jeweiligen Ausbausgesetzes. Damit entsteht allerdings noch keine rechtliche Verpflichtung für die weitere Planung und Umsetzung dieser Projekte – auch deshalb, weil die Finanzierung jeweils anstehender BVWP-Vorhaben seitens des Bundes erst über den dann aktuellen Bundeshaushalt festgelegt wird. Zugleich ist jedoch vorgeschrieben, dass die Bedarfspläne alle fünf Jahre überprüft werden – unter

Der **aktuelle Bundesverkehrswegeplan 2030** wurde 2016 verabschiedet. Er enthält 1.300 Bundesfernstraßenprojekte (inklusive mehr als 500 Ortsumfahrungen), 66 Schienenprojekte und 22 im Bereich Wasserstraße. Diese Projekte umfassen zusammen ein Investitionsvolumen von insgesamt etwa 270 Milliarden Euro.

Grundsätzlich wird im BVWP unterschieden zwischen Aus- oder Neubauprojekten und Maßnahmen, die dem Erhalt oder (gleichwertigem) Ersatz von bestehender Infrastruktur dienen. Es gibt aber auch Projekte, die Erhalt- oder Ersatzmaßnahmen mit einem Ausbau der Kapazitäten kombinieren.

anderem, um der Tatsache Rechnung zu tragen, dass die Rahmenbedingungen, die zur Aufnahme der Projekte in die Bedarfspläne geführt haben, sich verändert haben können. Die seit 2021 anstehende **Bedarfsplanüberprüfung** wird als große Chance gesehen, eine Reform des BVWP anzustoßen. Eine Reform dieses Planungsinstrumentes ist auch Ziel der aktuellen Bundesregierung, die laut ihrem Koalitionsvertrag den Klimaschutz im Mobilitätsbereich beschleunigen und zu diesem Zweck unter anderem einen neuen **Bundesverkehrswege- und mobilitätsplan 2040** auf den Weg bringen möchte.

In Bezug auf den Klimaschutz ist eine grundlegende Überarbeitung dieses Planwerks aus den folgenden Gründen in der Tat dringend geboten.



# 2 | Fünf Defizite des BVWP in Bezug auf den Klimaschutz im Verkehr

## 2.1 Der strategische Rahmen fehlt

Es gab und gibt keine bundesweite Strategie für die Entwicklung der Verkehrsnetze im Sinne einer klimaverträglichen Gestaltung von Mobilität und Verkehr mit entsprechend klar definierten und verbindlichen Zielsetzungen.

Das betrifft auch die Szenarien, anhand derer die Entwicklung der bundesweiten Verkehrsnachfrage für den BVWP 2030 berechnet wurde. Diese Prognose orientierte sich nicht an konsequent klimaschutzorientierten Rahmensetzungen (wie beispielsweise einer realistischen Anlastung externer Kosten über Energiekosten oder Straßennutzungsgebühren, einem Verzicht auf klimaschädliche Subventionen wie der Entfernungspauschale oder die Einführung integrierter Mobilitätsangebote in einem gut vernetzten Umweltverbund). Dennoch diente sie als Grundlage für die Definition der zukünftigen Bedarfe an Verkehrsinfrastruktur. Im Ergebnis wurde über die Prognose eine weiterhin steigende Nachfrage im Personen- und Güterverkehr quasi als Tatsache festgeschrieben, mit der es dann im Rahmen der Infrastrukturplanung ohne weiterreichenden Gestaltungsanspruch umzugehen galt (siehe Tabelle 1).

Ohne einen strategischen Rahmen, der auch einen effektiven Klimaschutz berücksichtigt, ist es jedoch weder möglich, die Wirkung einzelner Projekte oder die des BVWP im Ganzen zielorientiert bewerten und die Planungen dann bei Bedarf anpassen zu können.

Ein weiterer Effekt mangelnder strategischer Zielsetzungen zeigt sich in den Projektvorschlägen durch die Länder (die neben Infrastrukturträgern wie der DB Netz AG und der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung hierbei die führende Rolle spielen). Diese Vorschläge basieren vornehmlich auf landespolitischen Prioritäten und nicht auf einer bundesweiten Netzstrategie.

## 2.2 Es mangelt an einer intermodalen Perspektive

Im Hinblick auf den Klimaschutz ist es wichtig und notwendig, die Verkehrsträger nicht isoliert, sondern als Gesamtsystem zu betrachten und weiterzuentwickeln. Eine klimafreundliche Verkehrsverlagerung von beispielsweise der Straße auf die Schiene sowie eine strategische Rahmensetzung zur Gestaltung der Verkehrsnachfrage insgesamt erfordern eine intermodale Perspektive. Diese ist bei der Bundesverkehrswegeplanung jedoch weitgehend nicht vorhanden. Das zeigt sich unter anderem, wenn auf Basis der prognostizierten Nachfrage zukünftige Engpässe im Fernstraßennetz identifiziert werden. In solchen Fällen gehörte es bisher nicht zum standardisierten Vorgehen, verbesserte Angebote für einen anderen Verkehrsträger als alternative Lösung in Betracht zu ziehen.

Prognostizierte Entwicklung der Verkehrsleistung im Personen- und Güterverkehr bis 2030 nach Verkehrsträgern

Tabelle 1

| Personenverkehr                     |                       |                | Güterverkehr  |                     |                |
|-------------------------------------|-----------------------|----------------|---------------|---------------------|----------------|
|                                     | Prognose 2030         | gegenüber 2010 |               | Prognose 2030       | gegenüber 2010 |
| Motorisierter Individualverkehr     | 992 Mrd. Pkm          | 110 %          | Straße        | 607 Mrd. tkm        | 139 %          |
| öffentlicher Straßenpersonenverkehr | 83 Mrd. Pkm           | 106 %          | Eisenbahn     | 154 Mrd. tkm        | 143 %          |
| Eisenbahn                           | 100 Mrd. Pkm          | 119 %          | Binnenschiff  | 77 Mrd. tkm         | 123 %          |
| <b>Gesamt</b>                       | <b>1.175 Mrd. Pkm</b> | <b>110 %</b>   | <b>Gesamt</b> | <b>834 Mrd. tkm</b> | <b>138 %</b>   |

Agora Verkehrswende | Daten: Werte gerundet auf ganze Zahlen; Quelle: Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016): Bundesverkehrswegeplan 2030

## 2.3 Die Bewertungsverfahren für die Projekte waren unzulänglich und die Auswahl intransparent

Aus der Logik der bereits erläuterten Defizite ergibt sich, dass auch keine ausreichend klar operationalisierten Bewertungsmaßstäbe definiert wurden, die es ermöglicht hätten, die für den BVWP vorgeschlagenen Infrastrukturprojekte in sich schlüssig und untereinander vergleichbar bewerten zu können. Damit war eine stringente, nachvollziehbare und an Klimaschutzzielen orientierte Priorisierung für ihre Finanzierung und Umsetzung nicht möglich.

Zwar wurde für die Erstellung des BVWP 2030 ein detailliertes Bewertungsverfahren durchgeführt, es hat sich aber aus Perspektive des Klimaschutzes als unzulänglich erwiesen. Das Verfahren setzte sich aus vier Modulen zusammen:

- Modul A: Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)
- Modul B: Umwelt- und naturschutzfachliche Beurteilung (in Form einer Strategischen Umweltprüfung (SUP))
- Modul C: Raumordnerische Beurteilung
- Modul D: Städtebauliche Beurteilung

Für eine mögliche CO<sub>2</sub>-Emissionsminderung im Verkehrssektor sind die in den Modulen A und B untersuchten Aspekte von besonderer Relevanz. So wurden im Rahmen der NKA die voraussichtlichen Investitionskosten für ein Projekt sowohl seinem erwarteten volkswirtschaftlichen Nutzen als auch möglichen weiteren Kosten in Form von zusätzlichen Treibhausgasemissionen oder Umweltschäden gegenübergestellt. Folgende Aspekte des Verfahrens werden jedoch besonders bemängelt:

- **Monetarisierung von Reisezeitersparnissen:** Bei einer entsprechend hoch angenommenen zukünftigen Nachfrage wurde bei vielen Projekten ein hoher Gesamtnutzen errechnet, der dann für ein positives Nutzen-Kosten-Verhältnis ausschlaggebend war. Erstens sind aber die für die Monetarisierung gewählten Werte umstritten und zweitens wurden für einzelne Projekte möglicherweise nur deswegen hohe zukünftige Nachfragen errechnet, weil ein an Nachhaltigkeit orientierter Strategieansatz zur Gestaltung der Verkehrssysteme fehlte. Drittens wird kritisiert,

dass induzierte Verkehre nicht ausreichend berücksichtigt wurden. Bei induziertem Verkehr handelt es sich um eine zusätzliche Verkehrsnachfrage, die erst durch das verbesserte Infrastrukturangebot entsteht. Solche Effekte können den erwarteten Nutzen einer Maßnahme (durch zum Beispiel die Beseitigung von Engpässen) mindern oder gar aufheben und sollten daher in die Bewertung mit einfließen.

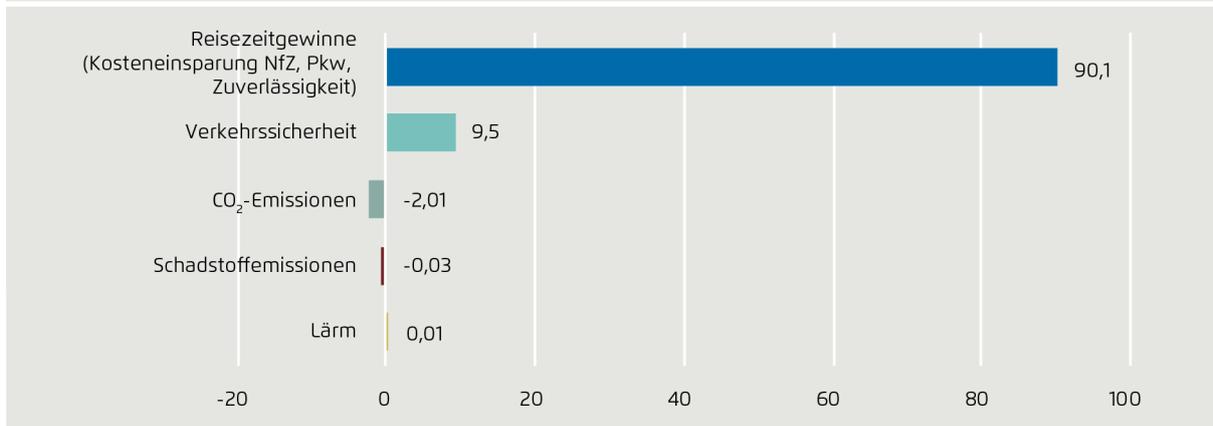
- **Mangelnde Überprüfung der Vorarbeiten durch die Länder:** Die Länder definieren wichtige Eingangsgrößen für die Bewertung wie Transportkostensenkungen und Reisezeitgewinne und die voraussichtlichen Baukosten für die von ihnen eingereichten Projektvorschläge selbst. Diese Annahmen wurden im Rahmen der NKA nicht weiter überprüft. Das Verfahren erhöht so den Anreiz für die Länder, sowohl die notwendigen Investitionskosten als auch negative Umwelteffekte für ein Projekt möglicherweise zu niedrig zu beziffern, um eine Aufnahme in den BVWP wahrscheinlicher zu machen.
- **Bei der Ermittlung der CO<sub>2</sub>-Emissionen** aller Projekte für den BVWP als Gesamtplan wurde nur durch eine Verrechnung der Effekte aller drei Verkehrsträger untereinander eine insgesamt positive Bilanz erzielt, weil die voraussichtlichen Einsparungen aus Schienen- und Wasserstraßenprojekten in der Summe höher lagen als die weiter steigenden Emissionen des Straßenverkehrs (wobei letztere zudem möglicherweise auch noch zu niedrig angesetzt worden waren). Damit verstößt der BVWP 2030 vermutlich sowohl gegen EU-Recht als auch gegen die verfassungsrechtlichen Klimaschutzverpflichtungen des Gesetzgebers.
- Insgesamt wurden **in der SUP bei elf von zwölf Umweltkriterien die Zielsetzungen verfehlt**. Dazu gehört unter anderem die Inanspruchnahme von bisher unversiegelten Flächen und die Beeinträchtigung von Schutzgebieten – beides Faktoren, die auch für den Klimaschutz relevant sind.

Gerade angesichts dieser Kritikpunkte wäre es dringend geboten gewesen, die Kriterien, auf deren Basis Projekte im Endeffekt in den BVWP aufgenommen wurden, stringent zu definieren und transparent zu dokumentieren – was nicht der Fall war (siehe Abbildung 1).

Gleiches gilt für die Einordnung der Projekte in die verschiedenen Dringlichkeitsstufen des Plans, über die allein im Bundesministerium für Verkehr entschieden

Beitrag einzelner Aspekte zum Nutzen in der Nutzen-Kosten-Analyse der Straßenbauprojekte des BVWP 2030 in Prozent

Abbildung 1



Agora Verkehrswende (2023) | Quelle: Berechnungen des BUND e.V. auf Basis des Projektinformationssystems (PRINS), 2022

wurde. Dabei ist die Kategorie Vordringlicher Bedarf (VB) inkl. der Unterkategorie Vordringlicher Bedarf Engpassbeseitigung (VB-E) von besonderem Interesse. Ihr werden die Projekte zugeordnet, die neben den als gesetzlich geltenden Projekten für Erhalt oder Ersatz von Infrastruktur und dem noch nicht abgearbeiteten Überhang aus dem Vorgänger-BVWP zur Umsetzung bis 2030 vorgesehen sind. Wichtigstes Kriterium für eine Einstufung als vordringlicher Bedarf sollte laut dem Bundesministerium für Verkehr ein hohes Nutzen-Kosten-Verhältnis sein und die Projekte sollten außerdem keine hohe Umweltbeeinträchtigung nach sich ziehen. In die Kategorie VB-E sollten dann die Projekte eingeordnet werden, denen zusätzlich eine besonders hohe verkehrliche Bedeutung zur Engpassbeseitigung beigemessen wurde und die deshalb möglichst schnell umgesetzt werden sollten.

Im Endeffekt wurden jedoch Projekte als vordringlicher Bedarf eingestuft, deren Nutzen-Kosten-Verhältnis zwischen knapp über 1 bis über 10 variierte und bei denen die Betroffenheit der Umwelt zum Teil als ‚hoch‘ eingestuft wurde. Außerdem wurden die Grundlagen für diese Entscheidungen nicht dokumentiert und sind somit nicht nachzuvollziehen oder gar zu überprüfen.

## 2.4 Die Schiene erhält weiterhin keine ausreichenden Mittel und die Finanzierung der BVWP-Projekte insgesamt ist nicht gesichert

Die 2016 veranschlagten Gesamtkosten für die im BVWP vorgesehenen Projekte beliefen sich auf knapp 270 Milliarden Euro. Davon waren 9 Prozent für Wasserstraßen vorgesehen, 42 Prozent für die Schiene und 49 Prozent für die Straße. Obwohl damit der Anteil für Schienenprojekte im Vergleich zum Vorgänger-BVWP bereits deutlich gestiegen ist, entspricht diese Verteilung nicht dem Anspruch der aktuellen Bundesregierung, mehr in die Schiene als die Straße zu investieren. Zudem wird kritisiert, dass die Mittelzuweisung für die Schiene nicht für alle Projekte ausreicht, die notwendig sind, um den Deutschlandtakt im Personenverkehr umzusetzen, mit dessen Hilfe gemäß Koalitionsvertrag die Personenverkehrsleistung auf der Schiene bis 2030 verdoppelt werden soll. Vergleichbares gilt für die Zielsetzungen für den Güterverkehr.

Zusätzlich problematisch ist eine inhärente Unterfinanzierung der BVWP-Vorhaben. Erstens gibt es von vornherein Projekte, die der Kategorie des weiteren Bedarfs zugeordnet werden. Solche Projekte wurden im Rahmen der Bewertung zwar als bauwürdig erachtet, man ging aber davon aus, dass sie bis 2030 nicht finan-

zierbar sein würden. Zweitens sind ungefähr 10 Prozent der veranschlagten Investitionskosten für noch nicht fertiggestellte (und zum Teil sogar noch nicht begonnene) Projekte aus dem vorherigen BVWP 2003 vorgesehen.

Ein vergleichbarer zukünftiger Überhang aus dem BVWP 2030 wurde mit der sogenannten Projekt-Schlepe von vornherein mit eingeplant. Zudem kann das errechnete Investitionsvolumen bei einem Planungszeitraum von 15 Jahren in jedem Fall nur einen groben Orientierungswert liefern – auch, weil kostenrelevante Details wie eine genaue Trassenführung oder ein Bedarf an Ausgleichsmaßnahmen für Umweltschäden für einzelne Projekte generell erst im Zuge der dem BVWP nachgelagerten Umsetzungsplanung ermittelt werden. Entsprechend werden bereits jetzt für viele BVWP-Projekte – zum Teil deutliche – Kostensteigerungen veranschlagt.

Die Finanzierbarkeit der in den Plan aufgenommenen Projekte ist also nicht gesichert. Ungeachtet einer Bewertung der Sinnhaftigkeit der konkreten Planungen ist das auch deswegen problematisch, weil zusätzlich zur bereits vorgesehenen Schlepe absehbar auch weitere Projekte in die nächste BVWP-Phase verschoben werden müssen. Das wiederum schränkt den Finanzierungsspielraum für zukünftige neue Projekte ein – ein Effekt, der gerade im für den Klimaschutz so wichtigen Bereich Schiene schon in der Vergangenheit für Kritik gesorgt hat.

## 2.5 Das Verfahren für die öffentliche Beteiligung war unzulänglich

Die sechswöchige Frist für die Auslegung und Stellungnahme zu den Plänen wird als zu kurz kritisiert. Dies war umso mehr der Fall, als für den BVWP 2030 erstmals eine Strategische Umweltprüfung (SUP) durchgeführt werden musste. Für die SUP gilt ein gesetzlich festgelegtes Verfahren, das sowohl für Auslegung als auch für die Stellungnahmen jeweils einen Monat vorsieht – wobei diese Fristen aber nicht zusammenfallen sollten.

Es wurde außerdem keine Zeit eingeplant, um Projekialternativen zu überprüfen, die im Rahmen des Beteiligungsverfahrens vorgeschlagen wurden, und diese Alternativen dann möglicherweise auch dem Bundestag vorzulegen. Dort hätten sie im Rahmen der gesetzlichen Verankerung der Bedarfspläne jedoch von Interesse

sein können, da im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens das Projektportfolio des BVWP noch angepasst werden konnte. Zusätzlich werden die für den Beteiligungsprozess verfügbaren Informationen als zu wenig konkret und nicht ausreichend verständlich aufbereitet erachtet. Dadurch wurde besonders Dritten, die nicht direkt in die Erstellung des BVWP eingebunden waren, eine informierte und vergleichende Beurteilung der einzelnen Projekte deutlich erschwert.

Im Endeffekt wurden die Anpassungen des BVWP-Entwurfs infolge des Beteiligungsverfahrens dann auch als gering eingeschätzt, gerade Anregungen und Alternativvorschläge aus der Zivilgesellschaft wurden nicht berücksichtigt. Politische Interventionen führten hingegen sogar zur Aufnahme neuer Projekte, die ursprünglich nicht als bauwürdig – sprich wirtschaftlich – galten.

Der Prozess hat somit sogar die durch das Bundesministerium für Verkehr selbst definierten Standards für gute Beteiligung hinsichtlich Transparenz, Ergebnisoffenheit und Neutralität nicht erfüllt.

## 3 | Fazit und: wie weiter mit dem Bundesverkehrswegeplan?

Bei den Positionen von Verbänden und Parteien, die der Langfassung dieser Synopse zugrunde liegen, herrscht keine vollständige Einigkeit in Bezug auf die genannten Defizite. Gleichzeitig ist die Schnittmenge jedoch deutlich größer als die Anzahl divergierender Einzelpositionen. Die ausgewerteten Fachgutachten weisen zudem generell in die gleiche Richtung - oder sie setzen unterschiedliche inhaltliche Schwerpunkte, die sich jedoch nicht widersprechen, sondern ergänzen.

Generell hat sich gezeigt, dass einige grundlegende Defizite des BVWP 2030 bereits im Rahmen der anstehenden Bedarfsplanüberprüfung behoben werden können. Zunächst könnte sich ein Moratorium für alle planungsrechtlich noch nicht zu weit fortgeschrittenen Straßenbauprojekte im vordringlichen Bedarf anbieten. Es sollte gelten, bis mit hinreichender Sicherheit festgestellt werden kann, inwieweit diese Projekte individuell und in Summe klimaschutzrechtlichen Anforderungen genügen. Zu diesem Zweck müssten auch die Zielvorgaben für die Szenarien der in Erstellung befindlichen Verkehrsprognose 2040 überprüft und nötigenfalls angepasst werden. Auf Basis entsprechend justierter Bewertungskriterien böte die Bedarfsplanüberprüfung dann die Chance, das Gesamtgefüge BVWP neu auszurichten.

Gleichzeitig kann so der Weg bereitet werden für die Umstrukturierung des BVWP hin zu einem neuen Bundesverkehrswege- und Mobilitätsplan 2040, wie ihn die aktuelle Bundesregierung in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt hat. Dieser sollte idealerweise in einen zukunftsweisenden bundesrechtlichen Rahmen gefasst werden, in dem verbindliche Zielsetzungen und übersichtliche Auswahlverfahren verankert sind. Eine gesetzliche Neuregelung des gesamten Prozesses im Sinne einer Bundesmobilitätsplanung inklusive der Grundlagen für die Finanzierung könnte parallel auf den Weg gebracht werden.

Agora Verkehrswende ist ein Thinktank für klimaneutrale Mobilität mit Sitz in Berlin. Im Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft setzt sich die überparteiliche und gemeinnützige Organisation dafür ein, die Treibhausgasemissionen im Verkehrssektor auf null zu senken. Dafür entwickelt das Team wissenschaftlich fundierte Analysen, Strategien und Lösungsvorschläge.

**Agora Verkehrswende**

Anna-Louisa-Karsch-Str. 2 | 10178 Berlin

T +49 (0)30 700 14 35-000

F +49 (0)30 700 14 35-129

[www.agora-verkehrswende.de](http://www.agora-verkehrswende.de)

[info@agora-verkehrswende.de](mailto:info@agora-verkehrswende.de)

