

Hintergrundpapier

Straßenbauprojekte in Sachsen:

Vergleich von Prognosen und IST-Entwicklung

Dresden, den 16. April 2014

I Situation

Verkehrsprognosen sollen als Instrument zur Steuerung von Investitionen im Straßenbau und zur Bemessung der Kosten-Nutzen-Bewertung dienen. An Verkehrsprognosen orientieren sich Parlament und Regierung bzw. die Verwaltung bei der Schwerpunktsetzung für Straßenneubau und -ausbau sowie bei der Dimensionierung dieser Projekte. Damit verbunden sind jahrzehntelange Folgekosten. Bemerkenswert ist, dass die Annahmen der künftigen Verkehrsbelastungen, die zu den Investitionsentscheidungen geführt haben, in Sachsen fast nie evaluiert werden. Bislang hat der Freistaat noch nie einen öffentlichen Vergleich der prognostizierten Werte und der im Prognosejahr eingetroffenen Zustände (real gezählte IST-Verkehrsbelegung) erstellt. Die Qualität der Verkehrsprognosen wurde in Sachsen also nie hinterfragt.

Diese politische Kontrolle ist jedoch geboten, um die knapper werdenden Haushaltsmittel in den kommenden Jahren effizient einsetzen zu können. Die Landtagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat deshalb ein Gutachten in Auftrag gegeben, in dem vom Lehrstuhl für Verkehrsökologie der TU Dresden die Verkehrsprognosen der tatsächlich eingetretenen Verkehrsentwicklung gegenübergestellt wurden. Das Ziel der Studie war nicht das Auffinden extremer Einzelfälle, sondern eine Prüfung auf eventuelle systematische Abweichungen der Prognosen von der Realität. Mit der Beseitigung solcher Abweichungen könnten künftig Fehlentscheidungen und die Verschwendung knapper Ressourcen verringert werden.

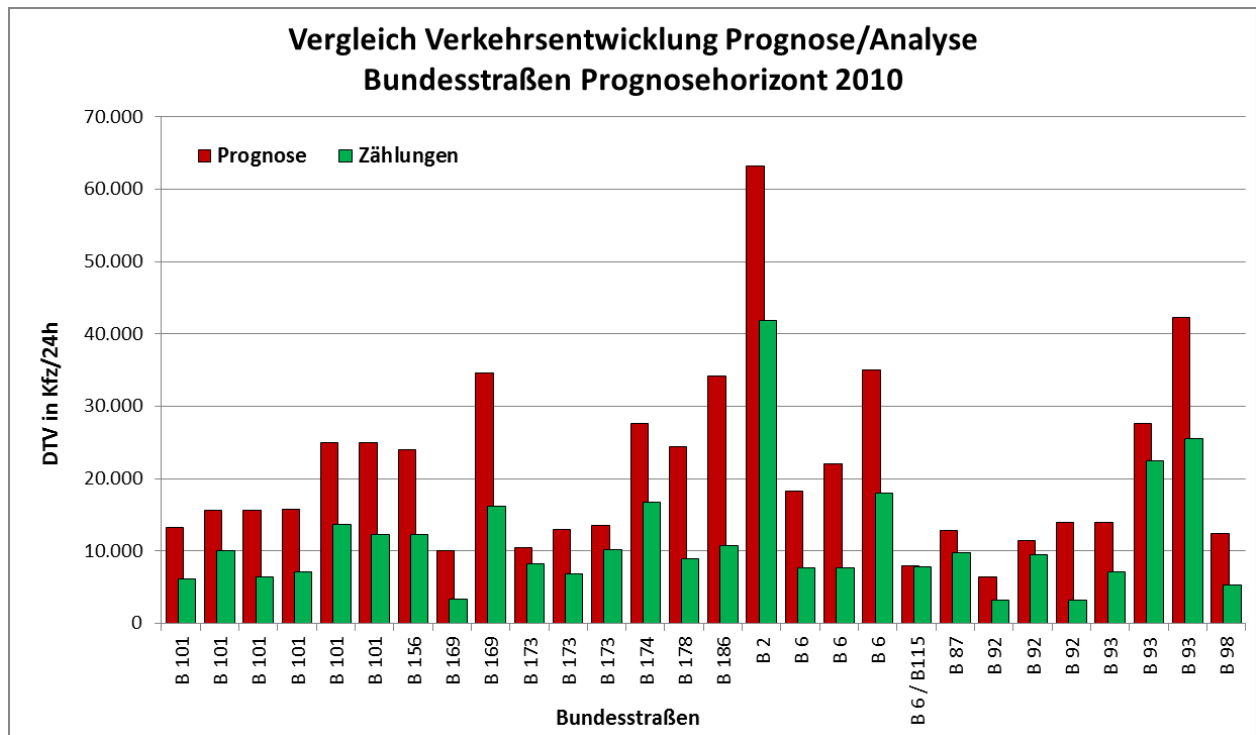
II Vorgehensweise: 210 untersuchte Straßenbauprojekte

Für das Gutachten wurde eine Liste aller planfestgestellten Straßenbaumaßnahmen an Bundesautobahnen, Bundesstraßen und Staatsstraßen in Sachsen mit Verkehrsfreigabedatum ab 1993 bis heute erstellt. Für diese Maßnahmen wurde in den Planfeststellungsunterlagen und weiteren verfügbaren Verkehrsprognosen nach den Prognosewerten für den Ausbaufall in den Jahren 2010 und 2015 recherchiert. Die Recherchen waren aufwändig und mühsam. Obwohl alle Daten bei Ämtern und Ministerien vorliegen und öffentlich zugänglich sein sollten, war es nur in Ausnahmefällen möglich, Daten von dort zu erhalten. Die meisten Daten wurden durch Recherchen in Archiven der Träger öffentlicher Belange oder aus Anfragen im Sächsischen Landtag (z.B. Große Anfrage der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, Drs. 5/13109, Dimensionierung sächsischer Straßenneubauten) gewonnen. Die realen Verkehrszahlen für 2010 wurden aus den Daten der BAST (Bundesanstalt für Straßenwesen) und der LIST (Gesellschaft für Verkehrswesen und ingenieurtechnische Dienstleistungen mbH) ermittelt. In die Untersuchung flossen 210 Straßenbauabschnitte ein. Davon waren 68 Straßenabschnitte auf 4 Bundesautobahnen (2 davon Neubauten), 39 Abschnitte auf 24 Bundesstraßen (mehr als 80 Prozent Neubauten), 39 Abschnitte auf 34 Staatsstraßen (mehr als 80 Prozent Neubauten) und 64 innerstädtische Straßen.

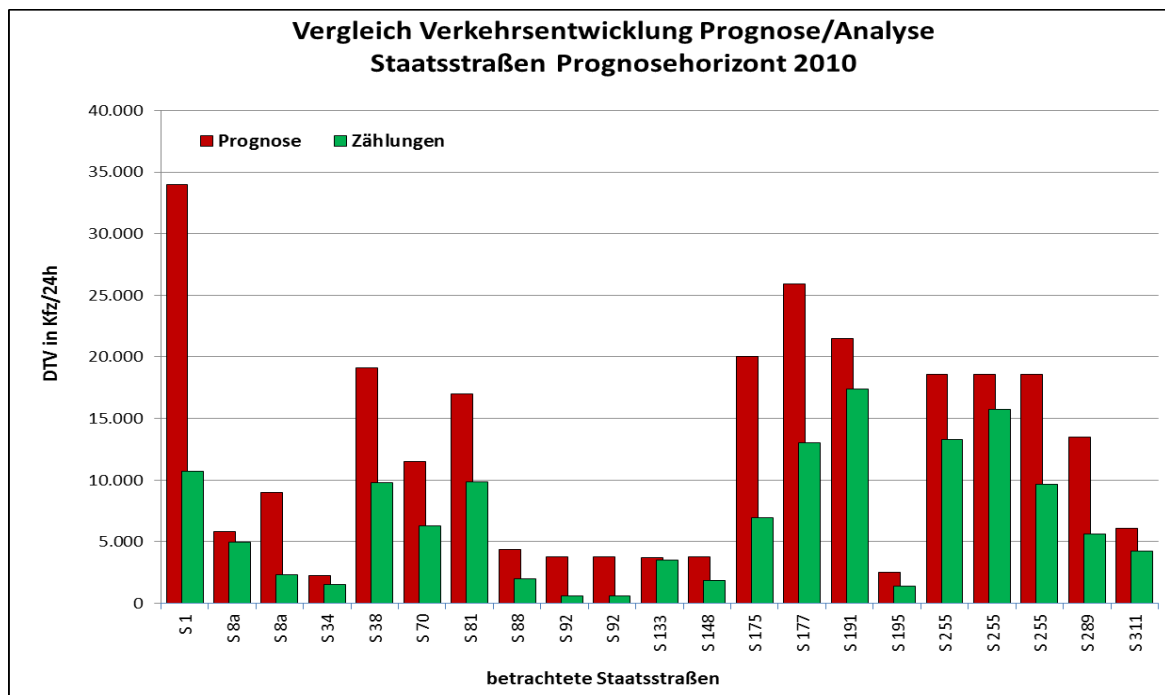
III Ergebnisse: Prognosezahlen im Mittel 33 Prozent zu hoch

Die Auswertung aller erhobenen Daten hat gezeigt, dass sowohl die allgemeinen Prognosen für die Verkehrsentwicklung in Sachsen als auch die für die untersuchten einzelnen Baumaßnahmen erstellten Prognosen tendenziell zu hoch sind. Über alle betrachteten Straßenkategorien konnten systematische Abweichungen der real eingetretenen Verkehrsbelastungen von den prognostizierten Werten beobachtet werden. Die Daten wurden getrennt nach Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Staatsstraßen und Stadtstraßen statistisch ausgewertet und grafisch aufbereitet. Beispielhaft zeigt Abb. 1 die grafische Darstellung für Bundesstraßen, Abb. 2 die für Staatsstraßen.

Insgesamt übersteigen die Prognosewerte für Bundesautobahnen die real eingetretenen Belegungen im Mittel um 29 Prozent, bei Bundesstraßen sind es 42 Prozent, bei Staatsstraßen 40 Prozent und bei den Stadtstraßenabschnitten 28 Prozent. Im Mittel waren dabei die Prognosewerte aller betrachteten Straßen in Sachsen um 33 Prozent zu hoch.



Beispiel 1: Vergleich der Verkehrsentwicklung Prognose/Zählung für sächsische Bundesstraßen Prognosehorizont 2010



Beispiel 2: Vergleich der Verkehrsentwicklung Prognose/Zählung für sächsische Staatsstraßen Prognosehorizont 2010

IV Schlussfolgerungen aus dem Gutachten

Die TU Dresden leitet aus der Untersuchung folgende Aussagen ab: Verkehrsprognosezahlen und reale Verkehrsmenge unterscheiden sich deutlich. Es wird empfohlen, gerade in Zeiten knapper Kassen und fehlender Mittel für den Unterhalt, die Verkehrsprognosen in Sachsen auf eine realitätsnähere Basis zu stellen.

Im Regelfall werden die Prognoseannahmen nicht oder nur ungenau beschrieben. Jede Prognose kann aber nur so gut sein, wie ihre Annahmen die Realität abdecken. Wir vermuten, dass die Annahmen systematisch „zu hoch gewählt“ werden.

Künftig sind die Annahmen in jedem Fall transparent darzustellen. Dabei ist auch zu klären, ob die verwendeten Annahmen überhaupt mit den Entscheidungen anderer Politikbereiche (Energiewende, Umgebungslärm, Demografie, Raumentwicklung, Luftreinhaltung o. ä.) verträglich sind.

Beim derzeitigen Vorgehen wird nicht immer die tatsächlich geeignete, effiziente Ausbauform oder die Maßnahme mit dem besten Kosten-Nutzen-Verhältnis ausgewählt. Das aber führt dazu, dass manche Vorhaben zu groß und zu teuer geraten und andere, möglicherweise sinnvollere, Maßnahmen nicht ausgeführt werden konnten.

Über Einzelfälle lässt sich aus dieser aggregierten Untersuchung nichts aussagen; dazu müssen die konkreten Fälle näher analysiert werden.

Im Interesse einer guten Verwaltung wäre ein kontinuierlicher „Monitoring und Evaluation“-Prozess notwendig. Die dazu notwendigen Daten liegen bei den Ämtern und Ministerien vor, sie könnten ohne Zusatzaufwand ausgewertet werden.

V GRÜNE Forderungen

1. Wir brauchen in Sachsen eine zentrale Stelle im SMWA, die für die bisherigen sächsischen Straßenbaumaßnahmen die erwarteten Prognosedaten und die tatsächlichen Verkehrsbelegungswerte nach Bauabschluss zusammenführt und öffentlich einsehbar sammelt. Eine solche Stelle gibt es in Sachsen derzeit nicht. Selbst die eigentlichen Prognosewerte sind nur schwer zugänglich, eine zentrale Sammlung und Auswertung der eigentlich schon vorliegenden Werte (!) erfolgt nicht. Im Interesse einer effizienten, schlanken und lernbereiten Verwaltung ist es notwendig, die bei der Entscheidung über Investitionen erwarteten Effekte mit den tatsächlich ein-

getretenen zu vergleichen: Nur so stellen sich Lerneffekte ein und künftiges Geld kann effizienter verwendet werden.

2. Wir fordern eine kritische Überarbeitung der aktuellen Verkehrsprognosen, ihre Offenlegung sowie Transparenz bei den zugrunde liegenden Daten. Dazu sind alle Träger öffentlicher Belange zu beteiligen sowie die Bürgerinnen und Bürgern zu informieren. Diese Öffentlichkeitsbeteiligung muss die Offenlegung der tatsächlich laufenden Planungsverfahren für sächsische Straßen einschließlich der zu erwartenden realen Kosten für Bau- und Unterhalt sowie der kommunalen Folgekosten beinhalten.

Bis zu ihrer Aktualisierung durch die Landesverkehrsprognose 2020 war die Untersuchung: „Flächendeckende Verkehrsnachfrageberechnung Freistaat Sachsen Prognose 2010“, (PTV AG Dresden 2001), Grundlage sächsischer Straßenplanungen.

Dabei ging PTV davon aus, dass der Pkw-Bestand weiter zunimmt, der Radanteil stagniert und der Anteil des öffentlichen Personenverkehrs und der Fußwege zwangsläufig zurückgeht. Für 2010 gingen die Annahmen von PTV und den jeweiligen CDUgeführten Staatsregierungen von einem Wegeanteil von ca. 50 Prozent für den „Motorisierten Individualverkehr MIV“, also für PKW und motorisierte Zweiräder in den sächsischen Großstädten aus. Aktuell haben wir in Dresden nur noch einen Anteil von 40 Prozent. Der Radanteil liegt mit ca. 20 Prozent ungefähr beim Dreifachen des durch PTV geschätzten Anteils. Der aktuell verwendeten Landesverkehrsprognose 2020 in Sachsen liegt die 2007 erstellte „Prognose der deutschlandweiten Verkehrsflechtungen für das Jahr 2025“ zugrunde, die auf Analysedaten von 2004 basiert und trotz sinkender Bevölkerung sehr starke Verkehrswachstumsannahmen v.a. für den Straßenverkehr beinhaltet. Die konkreten Annahmen für diese Verkehrsprognose werden durch die Staatsregierung bis heute nicht diskutiert.

Auf den Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN im Sächsischen Landtag (Drs. 5/6862), die Daten der Landesverkehrsprognose 2020 zu veröffentlichen, antwortete das SMWA:

„Die Landesverkehrsprognose 2020 dient als internes Arbeitspapier und ist nicht zur Veröffentlichung vorgesehen.“

Damit werden Konfliktpotenziale und ineffiziente Mittelverwendung weiter befördert.

3. Schwerpunkt finanzieller Investitionen im Straßenbau muss der Erhalt des Bestandsnetzes werden. Aus- und Neubau von Straßen sollen Ausnahmen bleiben und sich auf hochbelastete Ortsumfahrungen, bei denen keine Alternativen umsetzbar sind, beschränken.

Die Entwicklung des Straßennetzes in seinen Grundzügen ist im Freistaat Sachsen abgeschlossen. Die Infrastrukturlücke gegenüber den westlichen Bundesländern besteht nicht mehr. Die Straßendichte liegt weit über dem Bundesdurchschnitt, teilweise sogar besser als in den Ländern der alten Bundesrepublik. Die Investitionstätigkeit im sächsischen Straßennetz muss dieser Tatsache Rechnung tragen. Neubauten binden Geld, das inzwischen dringend für den Erhalt des bestehenden Straßennetzes benötigt wird. Völlig ausgeblendet werden derzeit die Folgekosten für die Instandhaltung und Ersatzinvestitionen. Der Erhalt von Straßen muss endlich vor Aus- und Neubau gehen.

4. Wir fordern ein Straßen- und Brückensanierungsprogramm, bei dem die sächsischen Haushaltsmittel in transparenter Weise anhand des tatsächlichen Bauzustandes der Straßen und Brücken verteilt werden.

5. Der Freistaat Sachsen muss mit dem Ritual der Überfrachtung des Bundesverkehrswegeplans Schluss machen. Die vorhandenen Projektlisten müssen entschlackt und auf ihren sinnvollen und finanzpolitisch machbaren Kern reduziert werden.

Allein der Bundesverkehrswegeplan 2003 ist mit teuren Wunschprojekten auch von sächsischen Landräten, Bürgermeistern und CDU-Wahlkreisabgeordneten überfrachtet. Bei Fortschreibung der derzeitigen Finanzierungslinie würde die Realisierung mehrere Dekaden in Anspruch nehmen. Trotzdem setzt regelmäßig vor Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans unter den Ländern ein Überbietungswettbewerb bei der Anmeldung neuer Projekte an.

6. Die Staatsregierung muss eine Umsetzungsreihenfolge baureifer sächsischer Straßenbauprojekte vorlegen. Die intensive Planungstätigkeit der Auftragsverwaltung führt in Verbindung mit knappen öffentlichen Kassen zu einer Bugwelle an planfestgestellten Projekten. Allein im Jahr 2012 waren bundesweit Vorhaben mit einem Volumen von rund 6 Milliarden Euro baureif, aber nicht finanziert. In den kommenden Jahren wächst diese Welle weiter an (2013: baureife Vorhaben im Wert von rund 6,6 Milliarden Euro). Zahlreiche Vorhaben werden wahrscheinlich nie umgesetzt. Da die

Auswahl der beplanten Projekte nicht nach verkehrlichen Aspekten erfolgt, ist es umso entscheidender, dass die Staatsregierung die Liste baureifer sächsischer Straßenbauprojekte anhand nachvollziehbarer Kriterien bewertet und daraus eine Umsetzungsreihenfolge ableitet. Nur so ist gewährleistet, dass die knappen Investitionsmittel in die richtigen – sprich: effizienten – Vorhaben fließen und nicht nach Regionalproporz und politischer Gefälligkeit vorgegangen wird.

7. Frei werdende Mittel müssen für die gezielte Stärkung des Umweltverbundes mit Rad-, Fuß- und öffentlichem Verkehr eingesetzt werden. Die bisherige Straßenaus- und Neubaupolitik aufgrund überhöhter Prognosewerte hat dazu geführt, dass etliche sächsische Straßenbauvorhaben zu groß und zu teuer geraten sind. Damit fehlt Geld für andere Baumaßnahmen, die mit weniger Mitteleinsatz ebenfalls einen hohen Nutzen erbringen oder für Maßnahmen in anderen Politikfeldern. Angesichts von Lärm-, Klima- und Luftbelastungen sowie eines hohen Energie- und Flächenverbrauchs durch den Autoverkehr muss die Verkehrspolitik geändert werden.

VI Liste besonders stark abweichender Straßenbauprojekte

S 92 Ortsumfahrt Lieske Prognose: 3.800

Zählung 2010: 607 Kfz (16 Prozent der Prognosezahlen)

B 92 Ortsumfahrt Elsterberg Prognose: 13.970 Kfz

Zählung 2010: 3.300 Kfz (24 Prozent der Prognosezahlen)

B 186 Knautnaundorf bis Markranstädt Prognose: 34.200 Kfz

Zählung 2010: 10.770 Kfz (31 Prozent der Prognosezahlen)

S 1 Ortsumfahrt Lindenthal Prognose: 34.000 Kfz

Zählung 2010: 10.721 Kfz (32 Prozent der Prognosezahlen)

B 169 Ortsumfahrt Stützengrün/Hundshübel Prognose: 10.000 Kfz

Zählung 2010: 3.327 Kfz (33 Prozent der Prognosezahlen)

S 175 Autobahnzubringer Heidenau West Prognose: 20.000 Kfz

Zählung 2010: 6.921 Kfz (35 Prozent der Prognosezahlen)

S 289 Ortsumfahrt Reichenbach Prognose: 13.500 Kfz

Zählung 2010: 5.075 Kfz (37 Prozent der Prognosezahlen)

S 235 Verlegung Gornau Prognose: 7.256 Kfz

Zählung 2010: 3.048 Kfz (42 Prozent der Prognosezahlen)

Mehr unter www.mobiles-sachsen.de