

# Stellungnahme

Des



## UFZ-Umweltforschungszentrum Leipzig-Halle GmbH in der Helmholtz-Gemeinschaft

### zur vorgesehenen Aufnahme des Saaleausbaus in den Bundesverkehrswegeplan

Leipzig, den 22. Mai 2003

Das UFZ hat entsprechend der Mission der Helmholtz-Gemeinschaft den Auftrag, Beiträge zu großen und drängenden Fragen von Gesellschaft, Wissenschaft und Wirtschaft mit dem Ziel zu leisten, durch die Verbindung von Forschung und Technologieentwicklung mit innovativen Anwendungs- und Vorsorgeperspektiven die Zukunft zu gestalten und somit die Lebensgrundlagen zu sichern.

In dieser Eigenschaft nimmt das UFZ Stellung zum Ausbau der Saale mittels Schleusenkanal, der vor der Aufnahme in den vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) steht. Das UFZ macht nach einer Analyse des Bewertungs- und Entscheidungsprozesses verfahrenstechnische, methodische, fachliche und rechtliche Bedenken geltend.

#### Verfahrenstechnische Bedenken

Nach dem politischen Aus für die Saalestaustufe wurde die **Kanalvariante kurzfristig in die Diskussion gebracht**. Das UFZ befürchtet, dass eine fundierte, der politischen Bedeutung der anstehenden Entscheidung angemessene Untersuchung aus Zeitmangel und wegen des unausgereiften Planungsstandes bislang nicht möglich war. Diesem Umstand kommt besondere Bedeutung zu, da im Unterschied zu den Straßen- und Schienenprojekten des BVWP für Wasserstraßenprojekte **keine weitere parlamentarische Kontrolle** erfolgt und der Bundesverkehrsminister durch die Aufnahme des Saaleausbaus in den vordringlichen Bedarf des BVWP einen „uneingeschränkten Planungsauftrag“ erhält. Das Aufstellungsverfahren für den BVWP ist **wenig transparent**: Veröffentlicht werden der methodische Rahmen und zu einem sehr späten Zeitpunkt auch ausgewählte Teilergebnisse. Bewertungsdetails, die eine fundierte öffentliche Diskussion ermöglichen würden, bleiben bis zur endgültigen Verabschiedung des BVWP unter Verschluss.

#### Methodische Bedenken

Trotz Verbesserung der Bewertungsmethodik für den neuen BVWP bleibt die Berücksichtigung von Umwelteffekten teilweise unbefriedigend. Daher gibt es keine Gewähr, dass die zu erwartenden Umweltwirkungen des Saaleausbaus adäquat in die Entscheidung über den Saaleausbau einbezogen worden sind. Die **Auswirkungen eines Vorhabens auf Natur und Landschaft** gehen nur als **pauschale Zuschläge** unabhängig von der Schwere des Eingriffs in die Nutzen-Kosten-Analyse ein, die die maßgebliche Grundlage der Gesamtbewertung ist. Gleichzeitig bleibt offen, ob und wie das parallel in der Umweltrisikoeinschätzung ermittelte **Umweltrisiko** bei der Gesamtbewertung und damit der Bedarfseinstufung berücksichtigt wird. Darüber hinaus bleibt unklar, ob und wie den **verkehrlichen**



**Interdependenzen**, also den Abhängigkeiten der Saaleschifffahrt vom regionalen Straßen- und Schienennetz sowie dem Elbeabschnitt zwischen Saale und Magdeburg, Rechnung getragen wird.

### **Fachliche Bedenken**

Die genannten verfahrenstechnischen und methodischen Defizite lassen befürchten, dass wesentliche Aspekte des Saaleausbaus bei der Entscheidung über den BVWP vernachlässigt werden. So basieren die prognostizierten Transportmengen auf der Saale – eine wichtige Grundlage der Nutzen-Kosten-Analyse – auf veralteten Annahmen über den weiteren Elbeausbau, den es laut Bundesregierung nicht geben wird. Daher geht auch der Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt davon aus, dass es durch den Saaleausbau **keine nennenswerte Belebung der Saaleschifffahrt** geben wird. Weiterhin schränkt der Saaleausbau den **vorsorgenden Hochwasserschutz** ein und beeinflusst **ökologisch wertvolle Auenbereiche von europäischer Bedeutung**, wie Teile der Kernzone des Biosphärenreservates ‚Flusslandschaft Elbe‘. Es ist fraglich, ob in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit bei unscharfen planerischen Vorgaben eine Untersuchung dieser Aspekte in der für die Aufstellung des BVWP erforderlichen Detailliertheit, wie z.B. einer FFH-Ersteinschätzung, durchgeführt werden konnte.

### **Rechtliche Bedenken**

Rechtliche Bedenken grundsätzlicher Art ergeben sich nach Ansicht des UFZ aus der **EU-Wasserrahmenrichtlinie**, deren Umweltziele einem weiteren Flussausbau entgegenstehen. Ausnahmen zum Zwecke des Gütertransportes sind möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass Güter nicht umweltschonender auf anderem Wege transportiert werden können. Die Bahn ist aber gerade an der Saale eine solche umweltschonende Alternative.

Durch den unklaren Planungsstand, veraltete Annahmen und undurchsichtige Bewertungen sieht das UFZ auch das **umweltpolitische Vorsorgeprinzip** verletzt. Aber vorschnelle Entscheidungen über den Saaleausbau sind nicht nur ökologisch, sondern auch ökonomisch und gesellschaftlich unverantwortlich. Als öffentlich finanzierte Forschungseinrichtung gibt das UFZ zu bedenken, dass der mit dem BVWP verbundene Anspruch, politische Entscheidungen auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Bewertungen zu treffen, durch die dargestellten Defizite nicht eingelöst wird. Dies hat auch fatale Folgen für die gesellschaftliche Akzeptanz und die demokratische Legitimierung politischer Entscheidungen, die nicht nur den Saaleausbau betreffen.

### **Fazit**

**Aufgrund der erläuterten Bedenken bleibt aus Sicht des UFZ unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips nur die Rückstufung in den weiteren Bedarf bzw. die Streichung des Vorhabens aus dem BVWP.**

### **UFZ entwickelt Vorschläge zur Weiterentwicklung der Bewertungsmethoden**

Zur Überwindung der methodischen Defizite erarbeitet das UFZ zurzeit Vorschläge für eine Weiterentwicklung der Umweltbewertung in der Bundesverkehrswegeplanung. Diese beziehen sich insbesondere auf die Integration der ökologischen und ökonomischen Teilbewertungen sowie die Berücksichtigung von Unsicherheiten in den Bewertungsabläufen. Eine Veröffentlichung dieser Ergebnisse ist für Herbst 2003 vorgesehen.



## Hintergrundpapier

zur Stellungnahme des UFZ zum Saaleausbau

vom 22. Mai 2003

In den kommenden Wochen soll der neue Bundesverkehrswegeplan (BVWP) von der Bundesregierung verabschiedet werden. Damit wird der Rahmen für die Investitionspolitik des Bundes im Bereich Verkehr für die kommenden Jahre festgelegt. Das umstrittenste Projekt im Bereich des Wasserstraßenbaus ist in diesem Zusammenhang der geplante Ausbau der Saale, der in den „vordringlichen Bedarf“ des am 20. März 2003 vom Bundesverkehrsministerium veröffentlichten BVWP-Entwurf eingestuft ist. Dies ist die höchste Bedarfskategorie dieses Investitionsprogrammes und gibt dem zuständigen Bundesverkehrsminister freie Hand die weiteren Planungsschritte – im Fall des Wasserstraßenbaus ohne weitere parlamentarische Kontrolle – voranzutreiben.

Das Augusthochwasser des vergangenen Jahres führte zunächst zu einem radikalen Wandel der umwelt- und verkehrspolitischen Diskussion. Bund und Länder sprachen sich in ihrem 5-Punkte-Programm zum Hochwasserschutz eindeutig gegen weitere Flussausbauten aus. Nach den Bundestagswahlen wurde im Koalitionsvertrag der rot-grünen Bundesregierung der Verzicht auf den „Bau von Staustufen an der Saale“ festgehalten. Damit schien das politische Schicksal des seit Anfang der Neunziger Jahre heftig diskutierten Saaleausbaus besiegelt. In der Folgezeit wurde jedoch mit dem Saaleseitenkanal eine Alternativvariante zum bis dahin favorisierten Staustufenbau in die Diskussion gebracht, der ebenfalls bei einem Kostenaufwand von ca. 80 Mio. € die ganzjährige Schiffbarkeit für die sogenannten Europaschiffe gewährleisten soll.

Vor einer Aufnahme in den BVWP werden die zur Diskussion stehenden Vorhaben im Hinblick auf ihren wirtschaftlichen Nutzen, die entstehenden Kosten sowie die zu erwartenden ökologischen, raumordnerischen und städtebaulichen Effekte untersucht. Diese verschiedenen Teilbewertungen werden zu einem Gesamtergebnis zusammengeführt, das die wesentliche Grundlage für die Entscheidung über die Aufnahme eines Vorhabens in den BVWP sein sollte.

Das UFZ beschäftigt sich zurzeit in einer Studie mit den ökonomischen und ökologischen Methoden der Umweltbewertung in der Bundesverkehrswegeplanung am Beispiel der Diskussion um den Saaleausbau. Im Hinblick auf den Bewertungs- und Entscheidungsprozess hat das UFZ erhebliche Bedenken an der formalen und inhaltlichen Folgerichtigkeit einer Einstufung des Saaleausbaus in den vordringlichen Bedarf des kommenden BVWP. Das **UFZ nimmt dabei keine eigene Bewertung des Saaleausbaus vor**, sondern äußert seine Bedenken auf der Grundlage einer **Analyse des Bewertungs- und Entscheidungsprozesses**, der zur Aufnahme dieses Vorhabens in den BVWP geführt hat. Im Einzelnen macht das UFZ folgende verfahrenstechnischen, methodischen, fachlichen und rechtlichen Bedenken gegenüber der zu erwartenden Entscheidung geltend:

### Verfahrenstechnische Bedenken

#### Kurzfristigkeit der Entscheidung

Nach dem politischen Aus für die Saalestaustufe wurde die **Kanalvariante kurzfristig in die Diskussion gebracht**. Die ersten Meldungen über die neue Kanalvariante als Alternative zum Staustufenbau an der Saale stammen aus dem vergangenen Herbst. Im Unterschied zur Staustufenvariante, die über mehrere Jahre untersucht und bewertet worden ist, fehlte für eine fundierte Untersuchung des Saalekanals die Zeit. Das UFZ befürchtet, dass eine fundierte, der politischen Bedeutung der anstehenden



henden Entscheidung angemessene Untersuchung aus Zeitmangel und wegen des unausgereiften Planungsstandes bislang nicht möglich war.

### **Besondere Vorsicht bei Wasserstraßenbau geboten**

Für die Vorhaben des Straßen- und Schienenwegebaus, die in den vordringlichen Bedarf des BVWP aufgenommen werden, besteht erst dann ein „uneingeschränkter Planungsauftrag“, wenn sie durch vom Bundestag beschlossene Ausbaugesetze bestätigt worden sind. Eine solche zusätzliche parlamentarische Kontrolle fehlt für Vorhaben des Wasserstraßenbaus. Hier liegt es einzig und allein im Ermessen des Bundesverkehrsministers, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung grünes Licht für die Inangriffnahme der weiteren Planungsschritte zu geben. Unbestritten erfolgen weiteren Untersuchungen und Modifizierungen des Vorhabens auf den nachfolgenden Planungsebenen (Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren), aber durch die Aufnahme des Saaleausbaus in den BVWP wird ein enormer politischer Druck für eine Durchführung des Ausbaus geschaffen. Damit erhält die Aufnahme eines Wasserstraßenbauvorhabens in den BVWP ein viel stärkeres Gewicht als bei Vorhaben der Verkehrsträger Straße und Schiene. Umso schwerer wiegen daher die oben geäußerten Bedenken gegen eine kurzfristige Einstufung in den vordringlichen Bedarf.

### **Fehlende Transparenz des Entscheidungsablaufs**

Die Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans ist eine zwar rechtlich unverbindliche, aber dennoch bedeutende politische Entscheidung von großer gesellschaftlicher Tragweite. Daher sollte es selbstverständlich sein, dass die Öffentlichkeit mitverfolgen kann, wie die Entscheidung über ein geplantes Vorhaben wie den Saaleausbau fällt: Welche Kriterien und Informationen fließen mit welchem Gewicht in die Bewertung ein, welche politischen Ziele und Interessen beeinflussen das Ergebnis? Hier sieht das UFZ trotz durchgeführter Beteiligung der Verbände erhebliche Defizite:

- Fehlende Nachvollziehbarkeit der Integration der Teilbewertungen zu einer Gesamtbewertung und darauf aufbauenden Bedarfseinstufung. Das Bundesverkehrsministerium (BMVBW) verzichtet auf eine formale Verknüpfung der Teilbewertungen. So kann die Höhe des Umweltrisikos als Ergebnis der Umweltrisikoeinschätzung zwar die Bedarfseinstufung nach dem Nutzen-Kosten-Verhältnis beeinflussen, es liegt jedoch im Ermessen des Entscheidungsträgers – also dem BMVBW – eine entsprechende Abwägung vorzunehmen. Dadurch fehlt eine nachvollziehbare Kontrolle der Bedarfseinstufung, wie sie für Entscheidungen von derart großer gesellschaftlicher Relevanz selbstverständlich sein sollte.
- Die für die Projektbewertungen in der Bundesverkehrswegeplanung zum Einsatz kommende Methodik ist in ihren Grundzügen vom BMVBW veröffentlicht worden. Die konkreten Zahlen und Annahmen jedoch, mit denen die Methoden ‚gefüttert‘ werden und die letztlich die Höhe des Nutzen-Kosten-Verhältnisses oder des Umweltrisikos bestimmen, bleiben bis zur Verabschiedung des BVWP unter Verschluss.

Voraussetzungen eines gut strukturierten Bewertungs- und Entscheidungsprozesses sind 1. eine transparente Vorgehensweise, 2. dokumentierte Methoden, 3. Offenlegung der verwendeten Informations- und Datengrundlagen, 4. klar definierte Abwägungs-, Bewertungs- und Entscheidungskriterien und 5. eine schlüssige und nachvollziehbare Begründung der Entscheidung. Diese Voraussetzungen sieht das UFZ nicht alle erfüllt und fürchtet daher, dass auch eine weiterentwickelte Bewertungsmethodik den Einfluss nicht offen gelegter Kriterien und Interessen auf das Entscheidungsergebnis für oder gegen den Saaleausbau nicht verhindern kann.

### **Methodische Bedenken**



## **Unbefriedigende Berücksichtigung von Umwelteffekten in der Projekteinstufung**

Die Bewertung von Umweltwirkungen hat durch die für die Aufstellung des neuen BVWP durchgeführte Weiterentwicklung der gesamten Bewertungsmethodik erhebliche Fortschritte gemacht. Dennoch verbleiben methodische Defizite, die eine vorsichtige Interpretation der Bewertungsergebnisse ratsam und kurzfristige Entscheidungen unangemessen erscheinen lassen. Entscheidendes Instrument ist die **Nutzen-Kosten-Analyse (NKA)**, deren Ergebnis – das Nutzen-Kosten-Verhältnis (N/K) – Grundlage der Bedarfseinstufung ist. Die weiteren Bewertungsinstrumente, wie die **Umweltrisikoeinschätzung (URE)** zur Bewertung der Auswirkungen von Natur und Landschaft, haben demgegenüber den Charakter von Zusatzinformationen. In der NKA werden die Auswirkungen auf Natur und Landschaft nur als pauschaler Zuschlag zu den Baukosten berücksichtigt. Dieser Zuschlag kann die tatsächlich zu erwartenden Umwelteffekte des Saaleausbaus und die daher erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht widerspiegeln. Zum einen bleibt die monetäre Berücksichtigung sog. Kompensationskosten hinter dem Stand des wissenschaftlich-technisch Machbaren zurück. Zum Anderen stellt die Umweltrisikoeinschätzung zwar die Schwere potenziell zu erwartender Umwelteffekte fest, ist aber weder methodisch in der Lage noch planungsfachlich dafür vorgesehen, konkrete Ausgleichs- und/oder Ersatzmaßnahmen zu definieren. Darüber hinaus bleibt unklar, ob und wie den **verkehrlichen Interdependenzen**, also den Abhängigkeiten der Saaleschifffahrt vom regionalen Straßen- und Schienennetz sowie dem Elbeabschnitt zwischen Saalemündung und Magdeburg, Rechnung getragen wird.

## **Fehlende Berücksichtigung von Unsicherheiten**

In der gesamtwirtschaftlichen Bewertung werden Unsicherheiten sowohl über Art und Ausmaß bestimmter Umweltwirkungen eines Vorhabens als auch über die angesetzten Nutzen- und Kostengrößen bewertungsmethodisch nicht berücksichtigt. Für derart weitreichende politische Entscheidungen muss das **umweltpolitische Vorsorgeprinzip** als Leitlinie einbezogen werden. Dem würde die Aufnahme eines mit vielen unbekanntem Größen behafteten und durch einen nur skizzenhaft ausgearbeiteten Planungsstand gekennzeichneten Vorhabens wie dem Saaleausbau mit Schleusenkanal in den vordringlichen Bedarf des BVWP widersprechen.

## **Fachliche Bedenken**

Die genannten verfahrenstechnischen und methodischen Defizite lassen befürchten, dass wesentliche Aspekte des Saaleausbaus bei der Entscheidung über den BVWP vernachlässigt werden.

## **Berücksichtigung von Netzbeziehungen**

Das UFZ hegt Zweifel, ob die Berücksichtigung von **verkehrlichen Interdependenzen zum aktuellen und künftigen Ausbaustand der Elbe** umfassend stattgefunden hat. Schifffahrt auf einer ausgebauten Saale ist abhängig von den stark schwankenden Wasserverhältnissen auf der Elbe. Grundlage der Prognosen des künftigen Transportaufkommens auf der Saale – eine wichtige Grundlage der Nutzen-Kosten-Analyse – ist die inzwischen veraltete Verkehrsprognose 2015 des BMVBW aus dem Jahre 2001, die noch vom weiteren Ausbau der Elbe ausgeht. Ein weiterer Ausbau der Elbe ist jedoch nach Auskunft des BMVBW endgültig vom Tisch, weshalb auch der Bundesverband der deutschen Binnenschifffahrt feststellt, dass ohne Ausbau der Elbe mit einer nennenswerten Erhöhung des Transportaufkommens auf der Saale nicht zu rechnen ist.

## **Vorsorgender Hochwasserschutz**

Weiterhin ist davon auszugehen, dass mit dem Saalekanal die **Möglichkeiten zur Erhaltung vorhandener und Schaffung zusätzlicher Überflutungsflächen** im Mündungsbereich der Saale einge-

schränkt werden. Dies würde den gerade an der Elbe vorrangigen Zielen des 5-Punkte-Programms der Bundesregierung zum Hochwasserschutz entgegenstehen.

### **Beeinträchtigung ökologisch besonders wertvoller Auen**

Zusätzlich mündet der geplante Kanal 2 km oberhalb der Saalemündung wieder in die Saale. Dadurch sind Auswirkungen auf ökologisch besonders sensible und wertvolle Auenbereiche zu erwarten, die zum Teil zur Kernzone des ältesten deutschen und von der UNESCO seit 1979 anerkannten Biosphärenreservates ‚Flusslandschaft Elbe‘ gehören und als FFH-Gebiet besonderen Schutz nach EU-Recht genießen. Ob die vorgeschriebene **FFH-Verträglichkeitseinschätzung** bereits die kurzfristig geänderte Planungssituation ausreichend nachvollziehen konnte, ist daher fraglich. Deren Ergebnis hat aber wiederum maßgeblichen Anteil an der Höhe des mit dem Saaleausbau verbundenen Umweltrisikos, welches Eingang in die Bedarfseinstufung im BVWP finden muss.

### **Rechtliche Bedenken**

Nach Ansicht des UFZ ergeben sich aus der **EU-Wasserrahmenrichtlinie** rechtliche Bedenken gegenüber dem Saaleausbau, aber auch dem gestoppten Elbeausbau. Die Umweltziele der Richtlinie stehen einem weiteren Flussausbau entgegen und sehen Ausnahmen zum Zwecke des Gütertransportes nur für den Fall vor, dass Güter nicht umweltschonender auf anderem Wege transportiert werden können. Die Bahn ist gerade an der Saale eine solche umweltschonende Alternative. Mangelnde Logistik und Flexibilität sind von den Befürwortern des Saaleausbaus berechtigterweise vorgebrachte Vorbehalte gegen die Bahn. Durch die laufende Liberalisierung auch des Gütertransportes und bei entsprechendem Gestaltungswillen gerade auch des Bundesverkehrsministeriums, sind diese Probleme mittelfristig lösbar.

### **Besondere Vorsicht bei Wasserstraßenbau geboten**

Für die Vorhaben des Straßen- und Schienenwegebaus, die in den vordringlichen Bedarf des BVWP aufgenommen werden, besteht erst dann ein „uneingeschränkter Planungsauftrag“, wenn sie durch vom Bundestag beschlossene Ausbaugesetze bestätigt worden sind. Eine solche zusätzliche parlamentarische Kontrolle fehlt für Vorhaben des Wasserstraßenbaus. Hier liegt es einzig und allein im Ermessen des Bundesverkehrsministers, der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung grünes Licht für die Inangriffnahme der weiteren Planungsschritte zu geben. Unbestritten erfolgen weiteren Untersuchungen und Modifizierungen des Vorhabens auf den nachfolgenden Planungsebenen (Raumordnungsverfahren und Planfeststellungsverfahren), aber durch die Aufnahme des Saaleausbaus in den BVWP wird ein enormer politischer Druck für eine Durchführung des Ausbaus geschaffen. Damit erhält die Aufnahme eines Wasserstraßenbauvorhabens in den BVWP ein viel stärkeres Gewicht als bei Vorhaben der Verkehrsträger Straße und Schiene. Umso schwerer wiegen daher die oben geäußerten Bedenken gegen eine Einstufung in den vordringlichen Bedarf.

### **Fazit**

Aufgrund der erläuterten Bedenken empfiehlt das UFZ eine intensive Überprüfung und detaillierte Analyse der kurzfristig in die Diskussion gebrachten Kanalvariante. Da dies aufgrund der bevorstehenden Entscheidung über den BVWP zeitlich nicht möglich ist, bleibt aus Sicht des UFZ unter Berücksichtigung des Vorsorgeprinzips nur die Rückstufung in den weiteren Bedarf bzw. die Streichung des Vorhabens aus dem BVWP.

Als öffentliche Forschungseinrichtung gibt das UFZ zu bedenken, dass der mit der Aufstellung des BVWP verbundene Anspruch, politische Entscheidungen auf der Grundlage wissenschaftlich fundierter Bewertungen zu treffen, durch die dargestellten Defizite an Glaubwürdigkeit verliert. Dies hat



auch fatale Folgen für die gesellschaftliche Akzeptanz und die demokratische Legitimierung politischer Entscheidungen, nicht nur den Saaleausbau betreffend

Zur Überwindung der genannten methodischen Defizite erarbeitet das UFZ zurzeit Vorschläge für eine methodische Weiterentwicklung der Umweltbewertung in der Bundesverkehrswegeplanung. Diese beziehen sich insbesondere auf die Integration der ökologischen und ökonomischen Teilbewertungen sowie die Berücksichtigung von Unsicherheit in den Bewertungsabläufen. Eine Veröffentlichung dieser Ergebnisse ist für Herbst 2003 vorgesehen. Unabhängig davon steht das UFZ schon jetzt für weiterführende Gespräche gern zur Verfügung.

