

**Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung**  
**redigiertes Wortprotokoll**  
38. Sitzung

**Öffentliche Anhörung**

Berlin, den 13. April 2011, 10.30 Uhr  
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus  
Berlin  
Sitzungssaal: Raum E 600

Vorsitz: Winfried Hermann, MdB

**TAGESORDNUNG:**

**Tagesordnungspunkt 1a**

**S. 10**

Antrag der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Sören Bartol,  
Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
der SPD

Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden – Zukunfts-  
kommission zur Reform der Infrastrukturfinanzierung einrichten

BT-Drucksache 17/5022

**Tagesordnungspunkt 1b**

**S. 10**

Antrag der Abgeordneten Sabine Leidig, Herbert Behrens,  
Thomas Lutze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion  
DIE LINKE.

Grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik  
für Klima- und Umweltschutz, Barrierefreiheit, soziale  
Gerechtigkeit und neue Arbeitsplätze

BT-Drucksache 17/1971

**Tagesordnungspunkt 1c**

**S. 10**

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter,  
Winfried Hermann, Bettina Herlitzius, weiterer  
Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Durch eine neue Investitionspolitik zu mehr Verkehr  
auf der Schiene

BT-Drucksache 17/1988

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)**

Mittwoch, 13. April 2011, 10:30 Uhr

**Anwesenheitsliste**

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

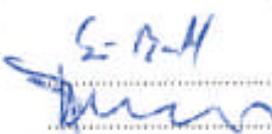
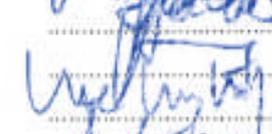
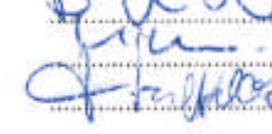
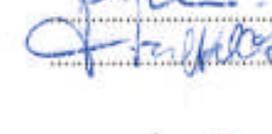
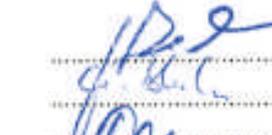
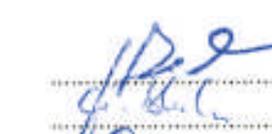
Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<u>CDU/CSU</u>		<u>CDU/CSU</u>	
Bilger, Steffen		Aumer, Peter	
Fischer (Hamburg), Dirk		Bellmann, Veronika	
Götz, Peter		Börnsen (Bönstrup), Wolfgang	
Holmeier, Karl		Dörflinger, Thomas	
Jarzombek, Thomas		Granold, Ute	
Kammer, Hans-Werner		Heiderich, Helmut	
Lange, Ulrich		Hübinger, Anette	
Lietz, Matthias		Kaufmann Dr., Stefan	
Ludwig, Daniela		Koepfen, Jens	
Schnieder, Patrick		Lach, Günter	
Sendker, Reinhold		Mayer (Altötting), Stephan	
Storjohann, Gero		Stracke, Stephan	
Vogel (Kleinsaara), Volkmar		Vaatz, Arnold	
Wichtel, Peter		Wegner, Kai	
Dr. Heider, Norbert			

## Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)

Mittwoch, 13. April 2011, 10:30 Uhr

### Anwesenheitsliste

gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>SPD</b>		<b>SPD</b>	
Bartol, Sören		Brase, Willi	.....
Beckmeyer, Uwe		Groschek, Michael	.....
Burkert, Martin		Hinz (Essen), Petra	.....
Gottschalck, Ulrike		Kahrs, Johannes	.....
Groß, Michael		Ortel, Holger	.....
Hacker, Hans-Joachim		Paula, Heinz	
Herzog, Gustav		Pronold, Florian	.....
Kumpf, Ute		Rossmann Dr., Ernst Dieter	.....
Lühmann, Kirsten		Schwarzelühr-Sutter, Rita	.....
<b>FDP</b>		<b>FDP</b>	
Döring, Patrick		Deutschmann, Reiner	.....
Körber, Sebastian		Goldmann, Hans-Michael	.....
Luksic, Oliver		Günther (Plauen), Joachim	.....
Müller (Aachen), Petra		Höferlin, Manuel	.....
Simmling, Werner		Kamp, Holner	.....
Staffeldt, Torsten		Sänger, Björn	.....
<b>DIE LINKE</b>		<b>DIE LINKE</b>	
Behrens, Herbert		Enkelmann Dr., Dagmar	.....
Bluhm, Heidrun		Menzner, Dorothee	.....
Leidig, Sabine		Remmers, Ingrid	.....
Lutze, Thomas		Seifert Dr., Ilja	.....

Stand: 11. April 2011

Tagungsbüro / Referat ZT 4 - Logistik - Luisenstr. 32-34 Telefon 227-32659

---

**Sitzung des Ausschusses Nr. 15 (Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung)**

Mittwoch, 13. April 2011, 10:30 Uhr

---

**Anwesenheitsliste**

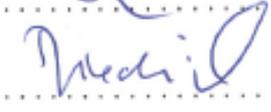
gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes

Ordentliche Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift	Stellvertretende Mitglieder des Ausschusses	Unterschrift
<b>BÜ90/GR</b>		<b>BÜ90/GR</b>	
Herlitzius, Bettina		Kühn, Stephan	.....
Hermann, Winfried		Nestle, Ingrid	.....
Hofreiter Dr., Anton		Paus, Lisa	.....
Wagner, Daniela		Wilms Dr., Valerie	

*Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (15)*

**Mittwoch, 13. April 2011, 10:30 Uhr**

	<u>Fraktionsvorsitzende:</u>	<u>Vertreter:</u>
CDU/ CSU	.....	.....
SPD	.....	.....
FDP	.....	.....
DIE LINKE.	.....	.....
BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN	.....	.....

<u>Fraktionsmitarbeiter:</u>	<u>Fraktion:</u>	<u>Unterschrift:</u>
(Name bitte in Druckschrift)		
Braun	CDU/CSU	
Miedrich	LINKE	
Schwammann	LINKE	
Bull	SPD	
NEUHOFF	FDP	
Bunke	Grün	
Kohlhase	CDU/CSU	
DEJA	SPD	
Schweifel	FDP	





**Öffentliche Anhörung**  
**am 13. April 2011**

zu den Anträgen der Fraktionen der SPD, DIE LINKE,  
und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
zum Thema

**Verkehrsinfrastruktur**

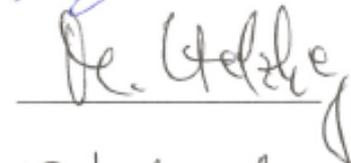
- BT-Drs.: 17/5022, 17/1971, 17/1988

**Unterschriftenliste**

**Stefan Gerwens,**  
Pro Mobilität e.V., Berlin



**Michael Holzhey,**  
Partner der KCW GmbH, Berlin



**Dr. Stefan Kooths,**  
Kieler Institut für Weltwirtschaft –  
Prognose Zentrum, Büro Berlin



**Dr.-Ing. Andreas Kossak,**  
Andreas Kossak Forschung & Beratung, Hamburg



**Dipl.-Ing. Hans-Ulrich Mann,**  
Seniorpartner der Intraplan Consult GmbH, München



**Dr. Werner Reh,**  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
(BUND), Berlin



### Tagesordnungspunkt 1a

Antrag der Abgeordneten Uwe Beckmeyer, Sören Bartol, Martin Burkert, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD

Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden - Zukunftskommission zur Reform der Infrastrukturfinanzierung einrichten

BT-Drucksache 17/5022

### Tagesordnungspunkt 1b

Antrag der Abgeordneten Sabine Leidig, Herbert Behrens, Thomas Lutze, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik für Klima- und Umweltschutz, Barrierefreiheit, soziale Gerechtigkeit und neue Arbeitsplätze

BT-Drucksache 17/1971

### Tagesordnungspunkt 1c

Antrag der Abgeordneten Dr. Anton Hofreiter, Winfried Hermann, Bettina Herlitzius, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Durch eine neue Investitionspolitik zu mehr Verkehr auf der Schiene

BT-Drucksache 17/1988

**Vorsitzender:** Meine Damen und Herren, liebe Kolleginnen und Kollegen, liebe Öffentlichkeit! Ich darf Sie bitten, Platz zu nehmen und die Gespräche einzustellen! Ich begrüße Sie sehr herzlich zu unserer 38. Ausschusssitzung. Diese ist eine öffentliche Anhörung. Sie geht zurück auf die Absprache der Fraktionen, die als Grundlage dieser Anhörung drei Anträge zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung haben. Das ist zum einen der Fraktionsantrag der SPD: *Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden – Zukunftskommission zur Reform der Infrastrukturfinanzierung einrichten*, BT-Drs. 17/5022. Zum zweiten der Antrag der Fraktion DIE LINKE.: *Grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik für Klima- und Umweltschutz – Barrierefreiheit, soziale Gerechtigkeit und neue Arbeitsplätze*. BT-Drs. 17/1971. Und da ist zum dritten der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN: *Durch eine neue Investitionspolitik zu mehr Verkehr auf der Schiene*, das ist die BT-Drs. 17/1988.

Wir haben dazu in Absprache zwischen den Fraktionen Experten eingeladen. Ich darf diese Experten herzlich begrüßen. Wir freuen uns, dass Sie unsere Einladung angenommen haben! Ich möchte Sie der Reihe nach begrüßen. Das ist Herr Stefan Gerwens von Pro Mobilität; Herr Michael Holzhey, Partner der KCW GmbH in Berlin; Dr. Stefan Kooths vom Kieler Institut für Weltwirtschaft; Herr Dr.-Ing. Andreas Kossak, vom Unternehmen AK, Forschung & Beratung in Hamburg; Herr Hans-Ulrich Mann, von Intraplan Consult GmbH in München und Dr. Werner Reh vom Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. Herzlich Willkommen! Vielen Dank, dass Sie der Aufforderung nachgekommen sind, auch Ihre Stellungnahme schriftlich zu erarbeiten. Diese Stellungnahmen sind allen Abgeordneten zugegangen. Ich hoffe, alle Abgeordneten haben sie auch zur Kenntnis genommen. Vom Verfahren her haben wir unter den Fraktionen und mit Ihnen vereinbart, dass Sie nochmals zu Beginn der Anhörung die Möglichkeit haben, in fünf Minuten – das ist durchaus ernst gemeint – das Wesentliche herauszugreifen und noch einmal darzustellen. Wenn es Ihnen nicht gelingt, werde ich Sie höflich daran erinnern, wie lange fünf Minuten sind. Nach dieser Runde haben dann die Fraktionen nach der Reihenfolge ihrer Größe das Wort. Das heißt, die Fraktionen haben in der ersten Runde die Möglichkeit zu einer kurzen Stellungnahme. Danach beginnt dann auch gleich die Frageunde. Beim Verfahren haben wir inzwischen ein bewährtes Prinzip. Man kann entweder eine Frage an zwei Experten stellen oder zwei Fragen an einen Experten. Das Prinzip wird zwar verstanden, manchmal aber nicht angewendet. Ich werde Sie dann, liebe Kolleginnen und Kollegen, daran erinnern. Ich will auch nicht ganz so stur sein, aber in etwa sollten wir uns daran halten: zwei Fragen an einen bzw. eine Frage an zwei Sachverständige.

Wir haben außerdem noch vereinbart, dass es nicht ganz wie „Kraut und Rüben“ durcheinander gehen soll, nämlich dass wir uns in der ersten Runde bei den Sachfragen auf das Thema „Straßeninfrastruktur“ konzentrieren. Und in der zweiten Runde auf das Thema „Schieneninfrastruktur“. Ich würde das gerne so festhalten. Aber, wie Sie wissen, ist der Abgeordnete frei und unabhängig. Und er muss auch nicht zuhören und kann reden was er will. Aber es ist nicht schlecht, wenn man ein bisschen aufeinander hört. Wir haben auch die Mitglieder der mitberatenden Ausschüsse eingeladen, diese Kolleginnen und Kollegen sollen auch die Möglichkeit haben, Fragen zu stellen. Da sind wir kulant – allerdings nicht in der ersten Runde. Da haben die Sprecher der Fraktionen dieses Aus-

schusses das Wort. Wenn sich dann die Kollegen aus den anderen Ausschüsse zu Wort melden, bitte ich darum, dass Sie sich ein bisschen unter den Fraktionen absprechen. Da gibt es jedes Mal ein bisschen Durcheinander; also bitte jeweils in Absprache mit Ihren Fraktionskollegen. Ich weise noch darauf hin, dass wir unsere Anhörung wörtlich mitprotokollieren. Das heißt, was Sie sagen, halten wir für die Ewigkeit fest ... und auch noch für danach. Wir beginnen mit der ersten Stellungnahme, Herr Gerwens!

**Stefan Gerwens (Pro Mobilität):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, sehr geehrte Abgeordnete, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung zur Stellungnahme. Alle drei Anträge bringen aus meiner Sicht zum Ausdruck, dass mehr für die Leistungsfähigkeit und die Erhaltung der staatlichen Verkehrsinfrastruktur getan werden muss. Und das begrüße ich sehr, denn es besteht aus meiner Sicht gravierender Handlungsbedarf bei allen drei Bundesverkehrswegen, der seit Jahren zunimmt und auch nicht erst in dieser Legislaturperiode entstanden ist. Eine hohe Priorität für Erhaltungsinvestitionen sehe ich als Konsens an und auch in allen drei Anträgen sehe ich das wiedergespiegelt. Von daher möchte in meinem Statement angesichts der Kürze der Vorgabe jetzt nicht weiter darauf eingehen. Eine Frage, die bei allen Anträgen eine Rolle spielt, ist die Frage: Welche Bedeutung soll der Straßenverkehr und damit die Finanzierung der Fernstraßen in der Zukunft haben? Und hierzu möchte ich drei Anmerkungen machen.

Die erste Anmerkung ist, dass die Straße aus meiner Sicht, in der Zukunft weiterhin eine entscheidende Bedeutung für die Mobilität in Deutschland haben wird. Und darin bestätigen mich nicht nur die Verkehrsprognosen, die ich als belastbar ansehe. Die Straße ist auch ein sehr flexibler Verkehrsweg, den der Individualverkehr und auch der öffentliche Verkehr nutzen. Gerade im ländlichen Raum, im Zuge des demographischen Wandels, wird es insbesondere auf Pkw, Bus sowie den Lkw, und zwar mit wachsender Bedeutung, ankommen. Insofern teilen wir nicht die Grundausrichtung des Antrags der Fraktion DIE LINKE., dass die Zukunft des öffentlichen Verkehrs vor allem im Bereich der Schiene zu sehen ist. Wir sehen sie in beiden Bereichen, also auf der Schiene und der Straße. Beim Güterverkehr wird es in der Zukunft – und das ist meine zweite Anmerkung – nicht um die Verlagerung von der Straße auf die Schiene gehen. Die Aufgabe lautet vielmehr aus meiner Sicht, wie für das zukünftige starke Güterverkehrswachstum die Voraussetzungen auf der Schiene und auf den Fernstraßen geschaffen werden können, und im gewissen Sinne auch auf den

Wasserstraßen. Keiner der drei Verkehrsträger wird diese Aufgabe allein bewältigen können. Und da wir ein der Straße nahestehender Verband sind, unterstützen wir auch eine starke Prioritätensetzung beim Schienenwegebedarf zu Gunsten des Güterverkehrs, wie wir das auch bei der Straße für erforderlich halten. Dritte Anmerkung zu dem Thema Modal Split. Mit Blick auf die CO<sub>2</sub>-Entwicklung des Verkehrs möchte ich darauf hinweisen, und das sehe ich in den Anträgen der Grünen und der Fraktion DIE LINKE. auch nicht ausreichend berücksichtigt, dass im Straßenverkehr mehr in Bewegung ist als dies dort deutlich wird. Die CO<sub>2</sub>-Emissionen des Straßenverkehrs sind laut Umweltbundesamt von 1999 bis 2008 um 17 Prozent gesunken und liegen nun knapp 4 Prozent unter dem internationalen Referenzjahr 1990, das letztendlich auch für alle Ziele, die im Bereich Klimapolitik formuliert sind, relevant ist. Auch die günstige Energiebilanz des Busses hätte eine stärkere Berücksichtigung aus meiner Sicht im Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN finden können, was natürlich auch Schlussfolgerungen auf die Infrastruktur hätte.

Einen zweiten Themenkomplex möchte ich noch ansprechen, das ist die Finanzierungsseite. Für uns geht es hier generell um drei Schwerpunkte. Erstens: Die Investitionen in die Verkehrswege müssen steigen. Das sehen wir mit Blick auf die öffentlichen Haushalte trotz Schuldenbremse so. Denn Verkehr ist nicht nur ein Ausgabenposten, er ist schließlich auch ein wesentlicher Einflussfaktor für die Produktivität der Wirtschaft und spiegelt sich damit letztendlich wider in den Steuereinnahmen und in der Beschäftigung im Lande. Der zweite Punkt, die Finanzierung der Verkehrswege, sollte von Schwankungen des Bundeshaushalts unabhängiger werden. Und der dritte Punkt: Die vorhandenen Investitionsmittel sollten möglichst wirksam eingesetzt werden. Aus diesem Themenfeld, das viel breiter ist, das auch Transparenz und andere Aspekte umfasst, möchte ich den Finanzierungskreislauf Straße herausgreifen, weil er in allen drei Anträgen kritisiert wurde. Pro Mobilität begrüßt den Einstieg der Koalition in diesen Kreislauf. Wir unterstützen ausdrücklich, dass das Aufkommen aus der Lkw-Maut seit diesem Haushaltsjahr vollständig in die Fernstraßen investiert werden soll und wird und in dem Gesetz zur Änderung mautrechtlicher Vorschriften für die Zukunft dies auch festgeschrieben werden soll. Damit entsteht ein direkter Bezug zwischen dem Infrastrukturentgelt und der Infrastrukturqualität. Wenn mehr Verkehr auf der Straße stattfindet, weil der Güterverkehr zunimmt, steigt auch das Aufkommen der Lkw-Maut. Und dies sorgt dafür, dass eine Finanzierung wachsenden Erhaltungsbedarfs möglich ist. Letztendlich haben Sie

einen vergleichbaren Kreislauf auch bei der Schiene und dies schon seit 1993, seit der Bahnreform. Denn die Trasseneinnahmen verbleiben im Netz und dienen dem Betrieb und den Investitionen, die für das Netz notwendig sind, nicht vollständig, aber sie dienen letztendlich dem gleichen Kreislauf Mehr Verkehr, mehr Finanzbedarf wird so durch Trasseneinnahmen gedeckt.

Die Koalition setzt den Weg, den man bei der Schiene mit der Bahnreform begonnen hat, nun bei der Straße fort. Das finden wir konsistent und es stärkt die Akzeptanz der Lkw-Maut. Eine Benachteiligung anderer Verkehrswege sehe ich nicht, weil diese bei den Investitionen nicht schlechter gestellt wurden. Dieser Finanzierungskreislauf sollte im Zuge der Weiterentwicklung der Lkw-Maut ausgebaut werden. Hierzu bietet es sich an, der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft des Bundes die Mauteinnahmen mehrjährig zuzuweisen und sie mit der Umsetzung eines Bauprogrammes zu beauftragen. Durch den verlässlichen Rahmen könnten Projekte in der Umsetzung beschleunigt und die Staubelastung durch kürzere Bauzeiten verringert werden. Hier sehen wir Potenzial zur weiteren Verbesserung der Effizienz. Noch ein kurzes Wort zur gesellschaftlichen Debatte über Mobilität, die in dem SPD-Antrag auch vorkommt. Die Wahrnehmung von Infrastruktur als Vermögen hat zwar in den letzten beiden Wintern zugenommen, hier sehen wir aber noch Bedarf für mehr Überzeugungsarbeit, um eine höhere Priorität für verlässliche Erhaltung in den Budgets von Bund, Ländern und Kommunen abzubilden. Eine solche breitere Diskussion wäre zu begrüßen. Dieser Aufgabe müssen sich aber nicht nur der Bund, sondern alle gesellschaftlichen Akteure widmen. Damit möchte ich schließen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Gerwens! Herr Holzhey darf weitermachen.

**Michael Holzhey (KCW GmbH):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Sehr geehrte Damen und Herren Abgeordneten, sehr geehrte Damen und Herren! Vielen Dank ebenfalls für die Einladung! Im Unterschied zu Herrn Gerwens möchte ich mich auf die Schiene konzentrieren, weil ich mich für die Straße nicht kompetent fühle. Um erst mal mit dem Konsens anzufangen, der ja in der Bahnpolitik nicht immer greifbar ist, möchte ich mal auf die Prognosen zu sprechen kommen, von denen aus man – meines Erachtens – eine Infrastrukturpolitik wahrnehmen und ausrichten muss. Ich glaube, es ist unstrittig, dass der Schienengüterverkehr der mit Abstand größte Wachstumsträger ist; wirklich alle Prognosen gehen davon aus, teilweise plus 70 Prozent, je

länger man guckt vielleicht noch mehr, jedenfalls solange die Zunahme der Arbeitsteiligkeit als Annahme bleibt. Insbesondere zugzahlentechnisch bedeutet dies, dass auf den großen Magistralen in Deutschland eine Verdoppelung oder sogar noch mehr stattfinden wird. Das bedeutet zum Beispiel, dass wir aus Richtung Hamburg, mit derzeit ungefähr 200 Zügen, künftig 400 haben werden; oder aus Bremerhaven, Bremen, JadeWeserPort – was ja eine Achse ist – ebenfalls künftig 200 mehr Züge haben. Das heißt: Im Norddeutschen Hinterland warten perspektivisch 400 Züge mehr auf Abfertigung. Ich füge noch hinzu, der SPNV, der Nahverkehr, hat auch Potenziale, aber die sind natürlich sehr viel kleinräumiger angelegt. Am schwächsten sind die Zuwächse beim Fernverkehr, insbesondere wieder in den Zugzahlen. Denn natürlich muss die Deutsche Bahn AG zunächst mal versuchen, ihre Auslastung zu steigern, die nach wie vor nicht überwältigend ist.

Das heißt, Infrastrukturpolitik muss künftig zur Kenntnis nehmen, dass die Wachstumsraten ganz wo anders sind, als dort, wo wir in den letzten 10 bis 20 Jahren investiert haben und leider immer noch zu investieren scheinen, vor allem wenn ich sehe, welche Projekte prioritär sind. Das avanciert, wenn wir so weiter machen, zu einem riesigen Problem. Wir müssen uns jetzt – quasi am Vorabend dieser Entscheidung – bekennen, ob wir den Mehrverkehr auf der Schiene in Sonntagsreden führen oder ihm wirklich eine Chance geben wollen. Das Problem ist ja, wenn Wachstum nicht eintritt auf der Schiene, tut das erst mal nicht weh. Das spürt man nicht direkt, weil es immer noch die Straße gibt und noch andere Verkehrsträger. Aber ich glaube, es ist offensichtlich, dass da eine große Chance verpasst würde, die man im Übrigen dann indirekt sehr wohl merken wird. Denn man muss sich ja mal vorstellen, wo diese Verkehre hingehen, und es kann sogar standortpolitisch relevant werden. Sehr oft wird die Standortpolitik übertrieben, aber wenn man sieht, dass die Norddeutschen Seehäfen ein Drittel bis zwei Drittel – da schwanken die Statistiken – über die Schiene abfahren, während die ARA-Häfen also wirklich im vernachlässigbaren Bereich liegen, dann hat das schon eine Relevanz, wie man von dort aus weg kommt. Darauf ist die deutsche Infrastrukturpolitik definitiv nicht ausgerichtet.

Ich möchte das an einem folgendem Beispiel festmachen: Die Y-Trasse wäre exakt der Weg, um in die falsche Richtung zu laufen! Warum? ... **Zwischenruf** ..... Doch das ist so! Auch wenn Sie sie umplanen auf 250 km/h. Weil, die Entlastungszahlen – Sie können sie sich ja einfach ansehen, nehmen Sie nur das DB-Material zur Kenntnis! – die Entlastungszahlen liegen in

einem Bereich, der nicht mal an 50 Prozent heranreicht. Also, Sie können bestenfalls mit direkten und indirekten Entlastungseffekten 150 Züge abfedern. Da stecken schon geradezu heroische Annahmen drin, was da vermeintlich tagsüber über die Y-Trasse geht. Aber das reicht nicht! Ich behaupte, investitionspolitisch haben Sie nur einen Schuss frei. Sie können jetzt einmal versuchen, mit einer – sagen wir mal – konzertierten Aktion das Richtige zu tun. Danach sind die Mittel wieder für 10, 20 Jahre sozusagen gedanklich blockiert. Sie sind es ja jetzt schon 10 Jahre, für ganz andere Projekte, die in ihrer verkehrlichen Wirkung sehr fragwürdig sind.

Das heißt, wir müssen jetzt das Richtige tun. Und das darf nicht wieder auf das alte Modell hinauslaufen, eine Infrastruktur zu wählen, die vorrangig auf den Fernverkehr ausgerichtet ist, bei der man – ich sage mal – alibiartig nachschiebt, dass man sie ein bisschen besser für den Güterverkehr ertüchtigt, aber nicht das Problem selber angeht. Sie brauchen im Prinzip eine Rollbahn aus den Norddeutschen Seehäfen, weil da wirklich Zugzahlen auf Sie zurollen. Sonst wird das zu einem sehr unerfreulichen Zustand führen. Das muss sich jetzt jeder überlegen, ob er das konzeptionell bedenkt. Noch ein Aspekt: Die Y-Trasse lenkt alles letztlich wieder auf den Knoten Hannover zu, selbst mit der Ostumfahrung Isernhagen-Lehrte. Aber Sie führen es am Ende wieder auf die Nord-Süd-Achse, also genau auf die Strecke, die in Deutschland die am stärksten belastete ist und sowieso noch Zuwachsraten hat.

Wenn wir das nicht ändern, wird dieses Schienensystem kollabieren. Es ist ja an den engen Stellen teilweise schon kurz davor. Sie haben schon Stauphänomene, die man im Schienenbereich anders wahrnimmt, als natürlich auf einer Autobahn. Aber für den Kenner ist das sehr gut sichtbar. Das müssen wir bedenken. Das bedeutet, der neue Verkehrswegeplan muss wirklich grundlegend anders an die Dinge herangehen, die Methodik muss geändert werden. Es hat einen Grund, weswegen wir immer wieder die falschen Projekte wählen: weil die Methodik aus meiner Sicht völlig überholt ist; sie muss viel stärker an betrieblichen Kriterien orientiert sein! Wenn die Entlastung der stärksten Engpässe nicht auch in der Wirtschaftlichkeitsrechnung den höchsten Wert hat, dann muss man sich doch fragen, was die Schiene noch für eine Existenzberechtigung hat. Also das muss man sich überlegen – bis hin zum Haushaltsrecht, wie man vielleicht zu anderen Überlegungen kommt, was jetzt wirklich dringlich ist. Im Übrigen weisen die Projekte eine sehr unterschiedliche Kennzahl aus. Aber wir arbeiten sie ja nicht nach der Dringlichkeit ab, sondern nach anderen Kriterien.

Abschließend noch ein Wort zu den institutionellen Änderungen: Neben der richtigen Wahl der Projekte – also auch Fehmarn-Belt und solchen Dinge unbedingt absagen – ist es entscheidend, die institutionellen Rahmenbedingungen so auszurichten, dass wir auch die Anreize für die Akteure anders setzen. Da kann ich nur sagen: Der schwarz-gelbe Koalitionsvertrag bietet eine hervorragende Grundlage. Er ist bahnpolitisch sehr gut. Setzen Sie ihn um! Auch gegen den Widerstand der Deutschen Bahn AG, insbesondere wenn solche Positionen wie Netzunabhängigkeit eine Rolle spielen. Das ist der Schlüssel zu einer besseren Investitionspolitik. Die Deutsche Bahn muss ein Interesse daran haben – oder ich sage mal neutraler: der Netzbetreiber muss ein Interesse daran haben, es muss ja nicht immer die Deutsche Bahn sein. Aber das werden Sie nicht erreichen, wenn die Deutsche Bahn im Vorstand diese Zwitterstellung hat – für die der Vorstand nichts kann, die ist objektiv unmöglich zu lösen: Einerseits eine vorausschauende, auf 30 Jahre ausgerichtete Infrastrukturpolitik zu betreiben oder umsetzen zu sollen, und andererseits im kurzfristigen Tagesgeschäft eher auf Rendite zu schießen. Das klappt nicht! Das kann nicht funktionieren! Das können Sie nur über eine institutionelle Änderung bewirken.

Die letzten zwei Sätze. Was mir noch fehlt im Koalitionsvertrag – es fehlt nicht im normativen Sinne, das wäre sonst zu kleinteilig gewesen – und ganz wichtig ist für eine bessere Politik: Kehren Sie zurück zu den alten Maßnahmen, die wir mal hatten! Dass Sie zum Beispiel von der Deutschen Bahn eine höhere Eigenmittelquote verlangen! Dass Sie die Planungskostenpauschale anders ansetzen – die ernährt heutzutage allein den Projektbau, ohne dass erst mal etwas passiert! Also wenn Sie sich überlegen, dass da noch externe Projektsteuerer beauftragt werden müssen... Die Deutsche Bahn muss wieder ein Interesse haben, die Projekte so zu rechnen, dass das auch betriebswirtschaftlich für sie relevant ist. Und das ist es nicht, wenn Sie alles schenken, jedenfalls de facto so gut wie schenken. Das ist eben auch das Problem, wenn Sie sehen, dass früher bei Köln-Rhein/Main, Nürnberg-Ingolstadt tatsächlich ein Deckel gesetzt wurde, der extrem heilsame Wirkung hatte, zum Beispiel auf die Bauzeit. Da ging es plötzlich ganz schnell, während es heute im Prinzip egal ist, wann die Infrastruktur fertig ist. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Holzhey! Wir machen weiter mit Herrn Kooths.

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Vielen Dank und guten Morgen an alle Anwesenden! Auf die Bedeutung der Infra-

struktur ist ja schon eindringlich hingewiesen worden, insbesondere auch die Bedeutung für die Güterverkehrsinfrastruktur. Vielleicht noch einmal zwei Zahlen dazu, was das besonders unterstreicht. Wir haben in Deutschland einen Anteil der industriellen Wertschöpfung von etwa 23 Prozent. Das ist wesentlich mehr als in allen anderen vergleichbaren Volkswirtschaften. Und wir haben einen besonders starken Offenheitsgrad, der ist von Mitte der 90er Jahre von 40 Prozent auf 70 Prozent angestiegen. Dieser Trend wird anhalten und hinter diesem Offenheitsgrad stecken eben die Warenströme, die in das Land hineingehen und aus dem Land herausgehen, im Vergleich zur gesamten Wirtschaftsleistung. Der Welthandel, das sind die einhelligen Prognosen für die nächsten Jahre, wird deutlich schneller expandieren als die Produktion auf der Welt. Das heißt, der Prozess der sich vertiefenden Arbeitsteilung geht weiter. Von daher ist das Thema von seiner Bedeutung überhaupt nicht zu unterschätzen. Ich glaube, auch die Zielsetzung ist hier weniger strittig.

Die Frage ist allerdings: Was sind die adäquaten Wege, um hier eine Infrastruktur herbeizuführen, die diesen Bedarfen gerecht wird? Von daher ist eine Strukturkommission oder eine Zukunftskommission, wie sie im Antrag der SPD vorgeschlagen wird, meines Erachtens notwendig, insbesondere um das Thema zu diskutieren: Wollen wir umsteigen auf eine stärkere Nutzerfinanzierung – also, Entgeltfinanzierung, raus aus dem Steuerstaat, rein in den Entgeltstaat – oder wollen wir es nicht? Darüber sollte man eine Vereinbarung finden, weil sich davon sehr viele andere Lösungen, die wir derzeit noch eher auf der technischen Ebene diskutieren müssen, ableiten. Wir sind zum einen in der günstigen Situation, dass wir es hier gar nicht mit einem Kollektivpool zu tun haben, wenn wir an den Fernstraßenbereich denken oder wenn wir an die Schieneninfrastruktur denken. Man kann sich dank des technischen Fortschritts sogar vorstellen, dass man beim kommunalen Straßennetz eine Bemannung durchführt. Das ist etwas, das konnten wir vor 20 oder 30 Jahren noch nicht. Von daher spielt uns hier der technische Fortschritt in die Hände, um zu einer Bepreisung zu kommen, die effizienter ist als eine Steuerfinanzierung – also eine Gebühren- und Beitragsfinanzierung. Das sollte man sehr ernst nehmen, weil sich dann der Ausbau tatsächlich danach richtet, wo die Nutzerpräferenzen sind und nicht nach irgendwelchen anderen zweckfremden Kategorien.

Wir haben hier eine echte Chance, eine technologische Chance und wir sollten sie umsetzen in eine ökonomische Chance, nämlich die Ordnungspolitik hier wirklich dahin zu bringen, zu

einer stärkeren Preissteuerung zu kommen. Das ist in einigen Anträgen auch angelegt, etwa in dem von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN. Da wird gesagt: Es muss ein fairer Wettbewerb hergestellt werden und es soll eine volle Einbeziehung aller Kostenkomponenten für die verschiedenen Verkehrsträger hergestellt werden. Das ist nur zu begrüßen. Man muss dann aber zulassen, dass sich die Verteilung – was geht auf die Schiene, was geht auf die Straße – aus den Marktentscheidungen selber ergibt und man diese nicht vorschreibt. Wenn in demselben Antrag steht, es soll mehr Verkehr auf die Schiene, hat man offenbar doch kein Vertrauen in die Preissteuerungsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen. Diesen Widerspruch sollte man vorher ausräumen. Ob wir eine Über- oder Unterfinanzierung haben...? Die Fraktion DIE LINKE. ist ja der Meinung, mit 10 Milliarden Euro hat man genau den richtigen Wert getroffen. Das kann man erst beurteilen, wenn man tatsächlich die Zahlungsbereitschaften der Verkehrsnachfragenden in einer Wirtschaft einigermaßen robust abschätzen kann. Derzeit können wir das nur sehr unvollkommen.

Zu den finanzpolitischen Rahmenbedingungen, die tragen ebenfalls dazu bei das sich das Problem verschärft, denn wir haben einen Konsolidierungspfad und eine Schuldenregel, die droht zu einer Investitionsbremse zu werden. Wir haben seit der Wiedervereinigung einen klar erkennbar sinkenden Trend des Investitionsanteils am Bundeshaushalt, sogar im gesamten Staatshaushalt. Wir investieren also immer weniger von dem, was wir in unseren Budgets, relativ zur Gesamthöhe, veranschlagen. Der reale Sachkapitalstock des Staates sinkt, das heißt, wir leben tatsächlich physisch von der Substanz, die wir einmal aufgebaut haben. Und die Anreize, die wir derzeit im Haushaltsrecht haben, lassen nicht vermuten, dass wir eine höhere Investitionsquote demnächst bekommen werden. Deshalb sollte man sehr ernsthaft darüber nachdenken, die gesamten Finanzierungsströme, zumindest der großen Fernverkehrswege – Schiene, Straße – aus dem allgemeinen Haushalt herauszulösen und in kapitalmarktfähige Bereitstellungsagenturen umzuwandeln. Und diese müssen sich dann tatsächlich ausschließlich mit den Nutzungsentgelten finanzieren. Wir sind einigermaßen zuversichtlich, dass wir hier kein neues Einfallstor für eine zweckfremde Kreditfinanzierung aufmachen, weil es ja rückgekoppelt ist über die Nutzungsentgelte. Man kann also tatsächlich im Nachhinein feststellen, ob eine Investition sich trägt oder nicht. Von daher sollte man diesen Weg zu mehr Nutzerfinanzierung bestreiten.

**Vorsitzender:** Danke, Herr Kooths! Jetzt kommt Herr Kossak.

**Dr. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Herr Vorsitzender, meine Damen und Herren! Wie Sie in den Unterlagen gesehen haben, habe ich aus den Anträgen versucht 10 Themen herauszukristallisieren und zu kommentieren. Ich habe in meinem Statement jetzt diese Kommentierung zu Thesen „zusammen-gedampft“ und trage sie kurz vor.

These 1: In den Anträgen wird sehr zu Recht einerseits die große Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt hervorgehoben und andererseits die bereits latente gravierende Unterfinanzierung aller Sektoren der Bundesverkehrswege konstatiert. Vor diesem Hintergrund halte ich es für verfehlt, die Umschichtung von Mitteln aus einem unterfinanzierten Sektor in einen anderen unterfinanzierten Sektor in Betracht zu ziehen. Geboten ist vielmehr eine schonungslose Bilanz des tatsächlichen Zustandes der Bundesverkehrswege, eine Revision des Ausbau- und Neubaubedarfs auf der Grundlage eines überzeugenden integrierten Konzeptes, eine realistische Abschätzung der Haushaltsmittel, die unter traditionellen Bedingungen der Finanzierung künftig für die Bundesverkehrswege zur Verfügung stehen und eine vorbehaltlose Prüfung aller realistischen Optionen – eine Ergänzung oder Substitution der traditionellen Finanzierung der Bundesverkehrswege.

These 2: Der Vorschlag der Einsetzung einer Zukunftskommission zur Reform der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung steht in Einklang mit den Feststellungen zu These 1. Ausschlaggebend für die Sinnfälligkeit des Vorhabens ist allerdings deren Konstruktion- und Aufgabenstellung sowie die Bereitschaft von Politik und Verwaltung, die Empfehlung der Kommission – anders als bei der Pällmann-Kommission – zeitnah umzusetzen.

These 3: Die Verfahren und Methoden zur Auswahlbewertung, Priorisierung und Umsetzung in der Bundesverkehrswegeplanung sind dringend revisionsbedürftig. Ein zentraler Schwachpunkt sind die praktizierten Kosten-Nutzen-Analysen.

These 4: Das Potenzial von ÖPP und PPP im Verkehrssektor ist nach allen Erfahrungen weltweit unstrittig und beträchtlich. Das gilt für alle Verkehrsträger. Ausschlaggebend für das schlechte Image in Deutschland ist die bisherige Praxis bei den Bundesfernstraßen. Sie hat die betreffende Beschaffungsform eher diskreditiert als ihr tatsächliches Potenzial aufzuzeigen und nutzbar zu machen.

These 5: Alle hochrangigen Gremien und Kommissionen, die sich in den vergangenen Jahren weltweit mit der Finanzierung der Straßeninfrastruktur beschäftigt haben, empfehlen eine schrittweise Umstellung auf Nutzerfinanzierung als die fairste, effizienteste und nachhaltigste Lösung. Die Straßeninfrastruktur wird auf absehbare Zeit den weit überwiegenden Anteil der Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr zu bewältigen haben. Vor dem Hintergrund der Dimension der Probleme und ihrer Finanzierung ist es dringend geboten, das Lösungspotenzial direkter Benutzungsgebühren vorbehaltlos mit allen anderen Optionen zu vergleichen.

These 6: Nutzerentgelte legitimieren sich durch den direkten Bezug zwischen Benutzung und Mittelverwendung. Sie sind prinzipiell in denjenigen Infrastrukturbereichen einzusetzen, für deren Benutzung sie erhoben werden. Ausnahmen müssen sachlogischen Einzelentscheidungen vorbehalten bleiben. Das ist sozusagen Originalton Pällmann-Kommission. Die Querfinanzierung anderer Verkehrsträger aus Benutzungsgebühren jenseits der Ausnahmeprinzipien ist ein entscheidendes Hindernis für die Weiterentwicklung der Infrastrukturfinanzierung im Sinne eines systematischen Paradigmenwechsels.

These 7: Die Internalisierung externer Kosten gilt als wirkungsvolles Instrument zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrs. Die erforderlichen Grundlagen für eine sachlich überzeugende und politisch operable Anwendung sind bisher jedoch noch nicht verfügbar. Selbst unter Fachleuten wird noch darüber gestritten, welche Komponenten überhaupt den externen Wirkungen bzw. Kosten zuzurechnen sind und wie eine faire und effiziente Internalisierung gegebenenfalls erfolgen kann. In dieser Situation sollten die einzelnen Verkehrsträger hinsichtlich ihrer Umweltverträglichkeit nicht gegeneinander ausgespielt werden, sondern es sollte – jedenfalls vorerst – eine Konzentration auf die Ausschöpfung des systemimmanenten Potenzials zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit erfolgen.

These 8: Die Verlagerung von Verkehren von der Straße auf die Schiene ist seit Jahrzehnten erklärtes Ziel der Bundesregierungen aller Couleur. In der Verkehrswirklichkeit ist das Gegenteil passiert. Im Mittelpunkt der Bemühungen in diesem Zusammenhang sollte nicht die Bereinigung tatsächlicher oder vermeintlicher ordnungspolitischer und/oder fiskalische Benachteiligung der Schiene stehen, sondern die Verbesserung ihrer Konkurrenzfähigkeit durch Aktivierung bzw. Reaktivierung ihrer systemimmanenten Stärken.

These 9: Eine ausreichende Finanzierung des ÖPNV auch in Zukunft setzt nicht zwangsläufig die Aufstockung öffentlicher Transfermittel und/ oder Fahrpreiserhöhungen voraus. Ein substanzieller Ansatz zur Stärkung der finanziellen Basis des ÖPNV ist die Ausschöpfung der Möglichkeiten verkehrsträger- und marktübergreifender Aktivitäten durch die ÖPNV-Wirtschaft, vor allem unter Nutzung moderner elektronischer Bezahl-, Informationsidentifikations- und Managementmedien sowie die Aktivierung des „Nutznießer-zahlt“-Prinzips.

Schließlich These 10: Regionalflughäfen sind tatsächlich nur in Ausnahmefällen nicht auf eine dauerhafte Alimentierung durch die öffentlichen Hände angewiesen. Begründet wird die Subventionierung meist mit fragwürdig hergeleiteten volkswirtschaftlichen Nutzen und/ oder der Fiktion einer Bedeutung im Rahmen von überregionalen Flughafensystemen. Die dabei zugrunde gelegten Annahmen gehen in der Regel an den Realitäten der Regionalwirtschaft und an den Zusammenhängen im Luftverkehr vorbei. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Danke! Das war ein schneller Ritt durch 10 Thesen. Nun Herr Mann!

**Hans-Ulrich Mann (Intraplan Consult GmbH):** Vielen Dank, Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren! Ich darf mich kurz vorstellen: Ich habe mitgearbeitet an dem von einigen Vorrednern gescholtenen Bundesverkehrswegeplan und auch an der Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege. Um ein Verständnis zu erwecken, wofür diese letzte Studie „Bedarfsplan für die Bundesschienenwege“ gedacht war, zunächst Folgendes: Der parlamentarische Auftrag war, diese Projekte, die im Bundesverkehrswegeplan als Vordringlicher Bedarf enthalten waren, nach gleichen Maßstäben zu bewerten und nicht ein verkehrspolitisches Zielkonzept zu entwickeln. Das Ergebnis dieser Studie: Wir haben eine Vielzahl von Projekten, die einen positiven volkswirtschaftlichen Nutzen haben; die Investitionskosten sind aber so hoch, dass die Gesamtzahl der Projekte erst 2040 oder 2050 realisierbar ist. Was aus meiner Sicht im Anschluss an so einen Bedarfsplan erforderlich ist, ist die Erstellung eines Stufenplanes, wie man einen verkehrspolitisch gewollten Endzustand herstellt. Hierzu muss man die Bedarfe der drei Netznutzer auf der Schiene berücksichtigen. Wir haben den Netznutzer Schienenpersonennahverkehr – der übrigens in der Studie von Herrn Holzhey sehr stiefmütterlich behandelt wird –, welcher auch Zuwachsraten hat. Durch die Regionalisierungsmittel und die Einsparungen im Wettbewerb auf der Schiene wird es immer mehr möglich, zusätzliche Zugleistungen zu bestellen,

die das andere Ziel, mehr Güterverkehr auf die Schiene zu bringen, konterkarieren. Wir haben beispielsweise auf der Rheinschiene die Strategie gehabt, die Rheinschiene vom Fernverkehr freizumachen und den Güterverkehr dort zu fahren. Die frei gewordenen Kapazitäten sind aber vom Nahverkehr in Anspruch genommen worden, aus durchaus verständlichen Gründen. Wir brauchen also als verkehrspolitische Vorgabe eine Zielsetzung, welcher der Netznutzer Priorität haben soll. Die verkehrspolitischen Ziele aller drei Netznutzer sind gewollt, aber mit den knappen Mitteln nicht realisierbar.

Zum Schienenpersonenfernverkehr: Es ist richtig, wir haben im Jahr 2010 gerade mal die Verkehrsleistungen in Personenkilometern wie 1995. Es ist also sehr enttäuschend, dass die Verkehrsleistungen trotz erheblicher Investitionen in den Schienenpersonenfernverkehr zurückgegangen sind. Hier muss man sich allerdings fragen: Woran liegt das? Verkehrsnachfrage fällt ja nicht vom Himmel und ist gottgegeben. Es liegt zum großen Teil auch an den bekannten Schwierigkeiten, die die DB Fernverkehr mit ihren Fahrzeugen hat. Das heißt, wer Bahn fährt und die Betriebsqualität vielfach genießt, weiß warum diese Konzepte nicht den Markterfolg haben, den man sich in der Verkehrswegeplanung langfristig versprochen hat. Die Nachbarländer machen vor, dass mit einem schnellen Schienenpersonenfernverkehr durchaus Markterfolge zu erreichen sind. Wir haben aber hier mit dem Schienenpersonenfernverkehr, auf dem die Verkehrswegeplanung seit 30 Jahren tatsächlich ausgerichtet ist, nicht den Erfolg gehabt und sehen jetzt plötzlich, dass die Nachfrageentwicklung im Güterverkehr viel stärker steigt. Ein Rezept, solche Kapazitäten bereitzustellen, wäre eine Harmonisierung der Geschwindigkeit. Dann muss man aber auch so ehrlich sein und sagen: Wenn wir Güterverkehr und Fernverkehr gleich schnell machen, haben wir höhere Trassenkapazitäten. Dann muss ich mich auch davon verabschieden, dass der Schienenpersonenfernverkehr den Luftverkehr – innerdeutsch und in die Nachbarländer – im Entfernungsbereich bis 1.000 Kilometer ersetzen kann.

Das heißt, wir brauchen eine verkehrspolitische Diskussion, was wir mit dem Verkehrsmittel Eisenbahn wollen. Wenn die Priorität, wie Herr Holzhey das befürwortet, auf dem Güterverkehr liegt, dann muss man konsequent sagen: Wir verabschieden uns von dem Gedanken ein Hochgeschwindigkeitsnetz – beispielsweise wie in Frankreich, Spanien oder Italien – zu machen; das verträgt sich nicht. Dann muss tatsächlich eine Umstellung kommen. Hierzu ist meines Erachtens eine politische Zielsetzung oder Dis-

kussion erforderlich. Alle Aufgaben kann die Schiene nicht erreichen. Es sei denn, man erhöht deutlich die Mittel, die in die Schiene reingesteckt werden. Eine Anmerkung noch: Die knappen Mittel und gleichzeitig ständig steigenden Investitionskosten zwingen meiner Ansicht nach dazu, nicht mit der Gießkanne zu investieren, sondern klar Korridore herauszuarbeiten, die vorrangig sind und diese komplett abzarbeiten. Es nützt nichts, einzelne Stücke herauszugreifen wie eine Y-Trasse oder einen wie auch immer gearteten Ersatz der Y-Trasse. Man müsste dort die Hauptmagistralen, also von den Nordseehäfen Richtung Basel und Richtung Südosteuropa, schwerpunktmäßig abarbeiten und sich nicht in Investitionen in der Fläche verlieren, sondern die Mittel konzentriert auf die Hauptmagistralen einsetzen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Mann! Herr Dr. Reh bitte.

**Dr. Werner Reh (BUND e.V.):** Guten Morgen, meine Damen und Herren! Vielen Dank für die Einladung. Wir sehen einen großen Reformbedarf bei der Verkehrsinfrastrukturplanung des Bundes und waren daher sehr enttäuscht, als am 11. November 2010 die Bedarfsplanüberprüfung vorgelegt wurde, ohne dass überhaupt ein einziges Projekt im Bereich Fernstraßenbau überprüft worden war. Die einzige Begründung dafür von Bundesverkehrsminister Ramsauer war, dass eben 2.500 Projekte einfach zu viel wären. Gut, das mag sein, dass das zu viel ist. Aber dennoch kann das nicht heißen, dass auf eine Überprüfung komplett verzichtet wird. Auf der anderen Seite hat man bei den Schienenwegen durchaus eine sehr grundsätzliche Überprüfung gemacht. 38 noch nicht begonnene Projekte wurden überprüft und davon wurden dann 9 aus dem Bedarfsplan herausgenommen. Über die einzelnen Projekte oder Methoden kann man streiten, aber es war ein relativ neuer Bedarfsplan, der vorgelegt wurde. Insofern haben wir eine Null-Überprüfung und eine relativ umfassende Überprüfung. Wir fordern den Bundestag auf, dass er sich da in der Tat stärker einmischt und schaut, dass die Reform auch wirklich vorangetrieben wird und neue Prioritäten gesetzt werden. Denn das ist – glaube ich – das Entscheidende: Bevor man neue Haushaltsmittel für Investitionen fordert, ist es wichtig, die Prioritäten zurecht zu rücken und ist es wichtig, dass man auch die Reformen, die dringend nötig sind, zumindest anfängt und zwar sofort – nicht erst mit dem nächsten Bundesverkehrswegeplan.

Der Reformbedarf bei den Straßen, bei den Fernstraßen liegt darin, dass die Straßeninvestitionen bisher unserer Meinung nach keinen Beitrag für eine CO<sub>2</sub>-Minderung leisten. Stefan

Gerwens hat Recht, wenn er sagt, die CO<sub>2</sub>-Emissionen gehen runter, weil die Autos effizienter werden, auch weil es Tanktourismus gibt. Und wir sehen bisher noch keinen Beitrag durch Investitionspolitik, etwa im Sinne einer Verlagerung auf die Schiene, deutliche CO<sub>2</sub>-Minderungseffekte zu erreichen. Und auch zur Absenkung anderer Emissionsschadstoffe in den Städten könnten auch mehr Beiträge geleistet werden. Wir brauchen zweitens eine Neuorientierung im Straßenbau in Richtung Erhalt. Erhalt vor Neubau, so steht es in der Koalitionsvereinbarung. De facto liegt die Prioritätensetzung bei den Investitionen im Neubau, also der Ausbau vor dem Erhalt. Es steht also sozusagen auf dem Kopf und muss in der Tat vom Kopf auf die Füße gestellt werden.

Die Erhaltungsdefizite sind benannt, wir haben sie in der Stellungnahme auch berechnet. Sie sehen auch bei den Zustandsbeschreibungen der Brücken, wie der Investitionsbedarf ist. Es gibt Anfragen und Antworten darauf, die zeigen, dass das sehr dramatisch ist. Mein Eindruck ist, dass der Erhaltungsbedarf der Brücken im neuen Verkehrsinvestitionsbericht etwas verniedlicht wurde, dass man da neue Bewertungsgrundlagen genommen hat. Der Bedarf ist dramatisch. Es muss massiv, sehr schnell und sofort mehr für den Brückenerhalt investiert werden. Und die Frage ist auch, ob wir weiterhin 600 Ortsumfahrungen in diesem Fernstraßenbedarfsplan behalten – sie sind zufällig identisch mit der Zahl der Wahlkreise. Das ist kein reiner Zufall. Oder ob wir uns ... **Zwischenrufe** ...

**Vorsitzender:** Mit Verlaub, so viele Wahlkreise gibt es nicht.

**Dr. Werner Reh (BUND e.V.):** ...ob wir uns auf die übergeordneten Netze konzentrieren. Bei den Schienenwegen sehen wir einen Reformbedarf. Hier gibt es eine Minderungsberechnung, was CO<sub>2</sub> angeht, von 0,5 Prozent. Die Belege finden Sie auch in der Stellungnahme. Da haben wir die Zahlen genannt, aus offiziellen Berichten, und die kann man, glaube ich, nicht wegdiskutieren. Bei den Schienenwegen gibt es einen Reformbedarf: Nach der Bedarfsplananalyse werden 0,5 Prozent Minderungseffekte beim CO<sub>2</sub> erreicht. Das ist zu wenig! Die Prioritäten wurden schon genannt. Die Frage ist: Wie gehen wir mit Prestigeprojekten um, die noch hohe zukünftige Belastungen und Kostenauswirkungen haben werden? Oder setzen wir auf den Seehafenhinterlandverkehr, weil dort in der Tat die meisten Kapazitäten zu holen sind? Was sollte konkret getan werden? Wir schlagen vor, eine Substanzerfassung bei den Straßen zu machen. Und auch in den Länderquoten zu verlangen, dass die Reinvestitionen in den Sub-

stanzerhalt bei der Straße gehen. Wir schlagen eine Umplanung von Großprojekten, die auch schon im Fernstraßenbedarfsplan angelegt ist bzw. gefordert ist, vor. Bei umweltkritischen Projekten sollte Ausbau statt Neubau geprüft werden. Wir kennen kein Projekt, bei dem das bisher getan wurde. Drittens ein Anreizprogramm für die Kommunen zu schaffen, damit sie mehr auf Ersatz von Ortsumfahrungen setzen, statt diese länger und vollumfänglich im Bedarfsplan zu erhalten.

Letzter Punkt ist der neue Bundesverkehrswegeplan. Da haben eigentlich alle Anträge gute Vorschläge geliefert. Externe Kosten einbeziehen ist eine gute Strategie, integrierte Planung machen, Methodik überarbeiten – die Nutzen-Kosten-Analyse ist so, unseres Erachtens, nicht zukunftsfähig – Abschichtung der Netze, wie eben vorgeschlagen, auf ein Bundesnetz konzentrieren und schrittweise aus den Ortsumfahrungen herausgehen. Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für den Erhalt von Straßen machen! Und auch eine eigene Struktur, einen eigenen Topf aufbauen, damit der Erhalt der Straßen gesichert wird. Getrennte Kreisläufe lehnen wir ab. Es soll eine integrierte Planung geben. Forderungen nach mehr Geld in alle Verkehrsträger ist sicherlich nicht die richtige Lösung. Das Geld wird eher knapper. Seit dem Jahre 1971 wird immer wieder auf mehr Geld gehofft. Das war schon beim 71er Plan so; es ist bisher noch nie gelungen. Wir fordern den Bundestag auf, den Erhalt der Straßen zu sichern. Erhalt vor Neubau, das muss die Linie sein. Der BUND verspricht, dass er alle Bundestagsabgeordnete und Politiker feiert, die umsteuern in Richtung Erhalt. Minister Ramsauer hat einen Spaten mit den Nationalfarben am Schaft. Das ist sicherlich eine schöne Inszenierung. Wir werden uns etwas überlegen, wie man die Straßenretter und die Brückenretter künftig entsprechend feiern kann, dass man auch solche Projekte symbolisch und prestigeträchtig feiern kann. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Dr. Reh! Und vielen Dank an alle Experten, die sich weitgehend an die Vorgabe der Zeit gehalten haben. Jetzt sind die Fraktionen dran. Gemeldet haben sich bisher für die CDU/CSU Herr Sendker, für die SPD Herr Beckmeyer, für die FDP Herr Döring, für DIE LINKE. Frau Leidig und für die Grünen Herr Hofreiter. Damit hat Herr Sendker das Wort. Ich erinnere nochmal ein meinen kurzen Einleitungsbeitrag – bitte zwei Fragen an einen Sachverständigen oder eine Frage an zwei Experten.

**Abg. Reinhold Sendker:** Herr Vorsitzender, meine sehr verehrten Damen und Herren, liebe

Kolleginnen und Kollegen, sehr verehrte Sachverständige. Zunächst kurz zu unserer Position. Ausgehend davon, dass Deutschland Kernland in Europa, europäisches Transitland und Logistikstandort Numero eins ist, haben wir in den zurückliegenden Jahren erfolgreich dafür gekämpft, dass wir eine hohe Investitionslinie beibehalten haben, auch nach Abzug der Konjunkturfördermittel – in diesem Jahr sind das knapp 10 Mrd. Euro, im nächsten Jahr 10,2 Mrd. Euro. Und auch nach der Erklärung der Eckdaten durch den Minister für die weiteren Jahre sehen wir in etwa die Investitionslinie, die ich gerade genannt habe. Punkt zwei: Wir haben im Koalitionsvertrag zukunftsfähige Ansätze genannt, darunter der ÖPP und der Finanzierungskreislauf Straße. Da sind wir in beiden Bereichen auf gutem Wege. Sie haben ja dazu auch Stellung genommen. Die kreditfinanzierte VIFG, die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft, das haben wir noch vor uns, aber ausdrücklich vorgesehen. Ich darf darauf hinweisen – Ihren Beitrag, Herr Dr. Reh, möchte ich insofern korrigieren –, dass wir uns nicht nur für den Ausbau und den Neubau aussprechen, sondern einen ganz besonderen Handlungsbedarf bei dem Substanzerhalt sehen, dazu gehören auch die Brücken, die wir ins Auge gefasst haben. Insofern dürfen Sie uns ausdrücklich loben. Wir legen jedenfalls besonderen Wert darauf, dass unsere Position richtig kommuniziert wird. Und viertens: wir treten für eine nachhaltige und zukunftsfähige Mobilität ein. Ich darf in dem Zusammenhang Ihren Blick nur kurz auf unsere ambitionierten Ziele allein in der Elektromobilität lenken. Nun zu meinen Fragen, die ich zunächst einmal richten möchte an Herrn Stefan Gerwens, Herrn Dr. Stefan Kooths und Herrn Dr. Ing. Andreas Kossak.

**Vorsitzender:** Moment, wir haben ja vorher schon mal den Dreisatz geübt... Nochmal die Regel: eine Frage an zwei Experten, oder zwei Fragen an einen. Sie haben da überschritten mit drei Experten.

**Abg. Reinhold Sendker:** O. k., zunächst eine Frage an Herrn Stefan Gerwens. Sie haben den Paradigmenwechsel ja angesprochen, Ihre verehrten Kollegen auch: von der traditionellen Steuerfinanzierung zur Nutzerfinanzierung. In diesem Zusammenhang ist mehr Glaubwürdigkeit hergestellt worden. Die Unionsfraktion unterstützt das ausdrücklich, wie ich es Ihnen gesagt habe. Sehen Sie darüber hinaus weitere Möglichkeiten, Transparenz zu verstärken? In Ihrer Stellungnahme habe ich gelesen, dass das letztlich die öffentliche Wahrnehmung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung bestärkt und damit natürlich dem Parlament die Entscheidung der Steuerung auch erleichtert. Das wäre meine

Frage an Sie, Herr Gerwens. Ich hätte dann weitere Fragen an Herrn Dr. Stefan Kooths.

**Vorsitzender:** Moment, Sie könnten eine weitere Frage an Herrn Gerwens stellen, oder die gleiche Frage an einen anderen Experten. Darauf hatten wir uns verständigt.

**Abg. Reinhold Sendker:** Gut, dann stelle ich an Herrn Gerwens die zweite Frage. Sie betrifft ebenfalls unsere Investitionslinie. Hier werden angesichts der begrenzten Mittel – wir hätten in der Tat gerne mehr zur Verfügung – 10 Mrd. Euro zur Verfügung gestellt. Es hat ja eine Diskussion darüber gegeben. Nun lesen wir im Antrag der Fraktion DIE LINKE., dass es mehr als ausreichend sei. Von den Sozialdemokraten erfahren wir, dass eine Zukunftskommission angesichts dieser Investitionslinie tätig werden soll. Da darf ich schon einmal bemerken: als hätten wir keine Pällmann-Kommission gehabt! Und als hätte sie unter der Ägide sozialdemokratischer Verkehrsminister nicht viele Jahre Zeit gehabt, das alles abzuarbeiten, was da vorgeschlagen worden ist. Da frage ich nach dem, was ich hier gelesen habe: Nach welchen Kriterien halten Sie eine Verteilung dann für richtig?

**Vorsitzender:** Die Fragen gehen alle an Herrn Gerwens. Bitte, Sie haben das Wort.

**Stefan Gerwens (Pro Mobilität):** Die erste Frage betrifft die Transparenz. Ich habe Sie so verstanden, dass sie sich nicht auf den Nutzerfinanzierungsaspekt bezog, sondern allgemein auf die Frage der Transparenz. Hier sehen wir schon die Chance, wenn mehr Transparenz über politische Strategien, über Netzkonzeption, über Umsetzung von Bedarfsplänen vorhanden ist, dass dann auch letztendlich die Akzeptanz in der Öffentlichkeit, die ja in letzter Zeit aus verschiedenen Gründen sehr stark gefordert ist, zunehmen wird; wenn nämlich auf sehr einfache Art und Weise nachvollziehbar ist, warum bestimmte Projekte besonders dringlich sind und einen hohen verkehrlichen Nutzen zu erwarten haben. Die Verbände haben verkehrsträgerübergreifend im Oktober 2009 einen Vorschlag für einen Infrastrukturbericht Verkehr gemacht, der nicht allein auf die Erhaltung abstellen soll, sondern – wenn ich jetzt das Beispiel Straße nehme – Staugeschehen, Unfallgeschehen etc. verdeutlichen würde. Das wäre ein Konzept, das wir uns vorstellen könnten, was diesen Aspekt Transparenz berücksichtigt.

Zur Investitionslinie Verkehr zur Verteilung auf die Verkehrsträger bei 10 Mrd. Euro: Nun könnte man natürlich nach Nutzen-Kosten gehen, dann gäbe es im Vergleich zu heute eine gewisse Schiefelage. So gesehen würde viel mehr Geld

wahrscheinlich in die Straßenprojekte fließen, weil sie ein deutlich höheres Nutzen-Kosten-Verhältnis haben. Aber das ist nicht unser Bestreben, sondern wir halten es schon für notwendig, dass man auf diesem Wege – ausgewogen – erst mal weiterfährt. Und deshalb möchte ich da nicht die Konfrontation mit den anderen Verkehrsträgern suchen; denn wir brauchen ein integriertes Verkehrssystem mit einer starken Straße. Dankeschön!

**Vorsitzender:** Vielen Dank Herr Gerwens. Jetzt kommt Herr Beckmeyer mit dem Versuch zwei zu eins, eins zu zwei.

**Abg. Uwe Beckmeyer:** Herr Vorsitzender, seien Sie vorsichtig mit solchen Bemerkungen!... Sozialdemokraten können durchaus noch bis zwei zählen!

**Vorsitzender:** Wir sind gespannt!

**Abg. Uwe Beckmeyer:** Was stellen wir hier in den verschiedensten Ausführungen fest? Selbst in der schriftlichen Stellungnahme vom BUND wird klar, dass bei der jetzigen Finanzierungslinie die Projekte des Vordringlichen Bedarfs irgendwie erst 2060, so haben Sie es aufgeschrieben, abgearbeitet werden können. Wir stellen fest, dass, bei welcher Priorisierung auch immer – Neubau, Umbau, Ersatz, Erhaltung, Reparatur – die zur Zeit öffentlich vorhandenen Investitionsmittel – ich sage mal – sehr schmal ausgestattet sind. Diverse Gutachter haben hier zum Ausdruck gebracht, dass eine Veränderung eintreten muss. Wir schlagen vor – da das, glaube ich, keine Partei alleine bewältigen kann – eine bundesweite, gesellschaftlich verankerte Infrastrukturkommission bzw. Zukunftskommission einzurichten.

Wenn man die Bruttoinvestitionen, die in Deutschland getätigt werden, bewertet, die Abschreibungen rechnet und zu den Nettoinvestitionen der öffentlichen Haushalte kommt, wird man feststellen, dass wir inzwischen eine Situation haben, dass das Anlagevermögen in der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere im Verkehrsbereich, schrumpft. Und dies eigentlich in einer Situation, wo die Erkenntnis wächst, dass wir dort dringend Veränderungen brauchen. Hier ist heute mehrfach das Wort Nutzerfinanzierung ausgesprochen worden. Die Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt: Wer ist der Nutzer? Oder muss man den Begriff des Nutzers nicht möglicherweise auch ausweiten, vielleicht auch den Nutznießer einer Investition heranziehen? Insofern würde ich die Herren Dr. Kooths und Dr. Kossak bitten, zu dem Thema der Nutzerfinanzierung vielleicht ein paar ergän-

zende Ausführungen zu machen, Herr Vorsitzender.

**Vorsitzender:** Was war jetzt die Frage? Das war, glaube ich, der Versuch, eine Frage zu vermeiden, oder? Wie lautet die Frage?

**Abg. Uwe Beckmeyer:** Die Frage lautet: Wie stellen Sie sich die Nutzerfinanzierung vor? Die Frage geht an Herrn Kooths und an Herrn Kossak.

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Ich versuche, Sie mal so zu interpretieren: Sie meinen offenbar, es gäbe über die Interessen der unmittelbaren Verkehrsbeteiligten – also etwa die Logistikwirtschaft in Deutschland – noch weitere volkswirtschaftliche Effekte, die berücksichtigt werden müssen, um das optimale Ausmaß einer Verkehrsinfrastrukturbereitstellung ableiten zu können. Da wäre ich aber ausgesprochen vorsichtig, so vorzugehen. Ich würde tatsächlich versuchen, möglichst eng umrissen die Zahlungsbereitschaft der unmittelbar Beteiligten zu aktivieren und nicht darüberhinaus noch einen vermeintlichen volkswirtschaftlichen Nutzen hineinzudeckeln. Wir kommen dann in eine Situation, in der wir uns gegenseitig vorrechnen, wie wichtig wir jeweils füreinander sind. Und welcher Teil der gesamtwirtschaftlichen Leistung wegfiel, wenn man selbst in den Streik träte. Dann würden wir nämlich das, was wir in einem Jahr erwirtschaften, mehrfach verteilen müssen – das ist ganz normal in einer arbeitsteiligen Volkswirtschaft.

Das, was Sie ansprechen, geht stärker in den Bereich der pekuniären externen Effekte, d. h. Sie schaffen neue Marktmöglichkeiten für andere Marktteilnehmer. Sie ermöglichen etwa Spezialisierungsgrade im Maschinenbau, weil man bestimmte Verkehrsinfrastrukturen zur Verfügung hat, mit denen man dann höhere bzw. tiefere Märkte möglicherweise beliefern kann. Das muss sich aber alles über den Preismechanismus erst herausstellen, was dort das optimale Niveau ist. Sonst könnten Sie genauso sagen, Sie müssten einen Anbieter einer Softwareplattform subventionieren – Apple beispielsweise, oder Microsoft –, weil sich in deren Umfeld noch eine Menge neuer Geschäftsmöglichkeiten, auch für kleine Start-up-Unternehmen ergeben. Wir müssten dann also jede Plattformtechnologie subventionieren, wenn wir uns das zu eigen machen. Ich glaube, wir kämen schon allein dann zu einem wesentlich umfangreicheren Investitionsvolumen in der Verkehrswirtschaft, wenn wir allein die Zahlungsbereitschaft der unmittelbar Begünstigten in tatsächliche Nachfrage umlenken könnten. Dann gehen wir wahrscheinlich weit über diese derzeit im

Raume stehenden 10 Mrd. Euro hinaus. Wir haben im November 2008, als also der Abschwung auch in der deutschen Logistikwirtschaft schon beträchtlich war, eine Umfrage unter den jeweils Top 100 der Logistikanbieter und der Logistikanwender in Deutschland gemacht. Und 30 Prozent von ihnen haben uns gesagt, dass bereits heute schon ihre Geschäftsmöglichkeiten durch Infrastrukturingpässe behindert werden. Das macht deutlich, dass es dort natürlich eine erhebliche Zahlungsbereitschaft gäbe, wenn man entsprechende Engpässe auflösen könnte. Also in einem ersten Schritt würde es unseres Erachtens vollkommen genügen, die tatsächlich vorhandene Zahlungsbereitschaft der unmittelbar daran Interessierten zu aktivieren.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Das war Herr Kooths, jetzt kommt Herr Kossak.

**Dr. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Das war mir als simplen Bauingenieur jetzt etwas kompliziert... Viele von Ihnen werden wissen, dass ich ein gebranntes Kind bin. Ich habe die Pällmann-Kommission beraten und habe den Bericht der Pällmann-Kommission geschrieben. Insofern bin ich auch durchaus überzeugt von der Sinnfälligkeit einer Umstellung auf Nutzerfinanzierung, und zwar in dem Sinne, wie ihn die Kommission definiert hat. Da geht es nämlich nicht nur um den direkten Nutzer, sondern die Nutzerfinanzierung wurde von der Kommission definiert als Finanzierung durch den direkten Nutzer oder durch den Nutznießer oder durch den Veranlasser, soweit das unter den Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrsträger möglich ist. Die Kommission war überzeugt davon, dass dies im Bereich des Straßensektors möglich ist. Es kommt natürlich darauf an, in welcher Form dieser systematische Paradigmenwechsel erfolgt. Also nicht eine zusätzliche, zusätzliche, zusätzliche Belastung speziell im Straßensektor einführen, sondern wenn es denn eine zusätzliche Belastung sein soll, dann nur unter der Bedingung, dass dafür auch zusätzliche Leistungen gegenüber dem erbracht werden, was im Rahmen der normalen möglichen Haushaltsfinanzierung der Fall ist.

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Ich habe das jetzt aber nicht als Widerspruch zu dem verstanden, was Herr Kooths gesagt hat, weil Sie das so in Abgrenzung gesagt haben.

**Dr. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Nein, kein Widerspruch.

**Vorsitzender:** Gut, dann machen wir weiter mit dem Kollegen Döring.

**Abg. Patrick Döring:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich finde es bemerkenswert, dass in allen Stellungnahmen und auch in den Anträgen die Frage, ob wir die vorhandenen Mittel eigentlich effizient einsetzen, nicht nur bei der Planung und beim Neubau, sondern auch im Bestand effizient einsetzen, kaum eine Rolle spielt. Kein Land in der Europäischen Union baut die Straße neu so teuer oder unterhält die Straße so teuer wie die Bundesrepublik Deutschland, obwohl alle europäischen Richtlinien in all diesen Ländern gleichermaßen gelten. Und deshalb glaube ich – wenn ich das als Vorbemerkung sagen darf – wäre es lohnenswert, auch einmal zu schauen, woran das liegt, warum wir deutlich teurer planen, deutlich länger planen und teurer bauen als alle anderen europäischen Länder und weil das sozusagen die andere Seite der Medaille ist, ob die Mittel ausreichen oder nicht. Und darauf zielt auch meine Frage an Herrn Dr. Kooths und an Herrn Gerwens: Könnte eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für den Unterhalt von Bundesautobahn und Bundesstraßen ein geeignetes Instrument aus Ihrer Sicht sein, dadurch die effiziente Mittelverwendung beim Straßenunterhalt besser zu steuern als das derzeit der Fall ist?

**Vorsitzender:** Vielen Dank. Das war sehr klar, Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Straße. Herr Gerwens.

**Stefan Gerwens (Pro Mobilität):** Die LuFV Straße setzt so, wie sie diskutiert wird, ja voraus, dass der Bund mit den Ländern einen Vertrag macht. Das wäre ja ein öffentlich-öffentlicher Vertrag, im Vergleich zur Bahn, bei der ein privatrechtlicher Vertragspartner da ist. Von daher wäre, glaube ich, dann noch zu prüfen, wieweit das auf der vertraglichen Basis basieren kann. Bei der Bahn haben Sie ein Bonus-Malus-System. Die Frage ist, wie könnte man das in einer öffentlich-öffentlichen Beziehung darstellen; ich glaube, dieser Punkt ist noch offen. Generell wäre es sicherlich wünschenswert, dass man mehr Transparenz hat über das Erhaltungsmanagement. Es gibt ja durchaus Ansätze, auch bei der Bundesanstalt für Straßenwesen, dass man ein Bauwerksmanagement übergreifend mit Ländern versucht. Es hängt aber letztendlich von der Kooperationsbereitschaft der Länder ab. Also, das Thema Auftragsverwaltung: Ist der Bund eigentlich stark genug, bestimmte Dinge von den Ländern zu verlangen? Ich glaube, das ist eine Baustelle.

Auf der anderen Seite muss man aber auch sehen: Man kann vielleicht auch die Vertragsbeziehung über die VIFG steuern, und damit einfach über die Finanzierungsseite steuern, indem man ein bestimmtes Bauprogramm vor-

gibt und dort auch bestimmte Zielvorgaben verankert. Aber das Verhältnis Auftragsverwaltung und Bund, ich glaube, das ist der Kernschlüssel zu dieser ganzen Thematik. Und das ist auch noch nicht zu sehen, wie dies bei der LuFV dann aussehen würde.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Vielleicht für die Zuhörer: LuFV ist die Abkürzung für Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung. Diese gibt es im Bereich des Schienenwesens. Und jetzt ist die Frage, Herr Kooths, ob dies auch bei der Straße sinnvoll ist.

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Also, ich kann mich da zu rechtlichen Aspekten nicht äußern. Zu den ökonomischen Aspekten: Solange Sie dort kein privates Interesse an einer bestimmten Wirtschaftlichkeit hineinbringen, werden Sie vermutlich immer wieder erleben, dass jede Bürokratie dieser Welt ihre Vorgaben übererfüllt. Auch die DDR ist an Planübererfüllung zugrunde gegangen. Deshalb würde ich nicht allzu viele Hoffnungen darauf setzen, dass man einfach nur einen besseren Vertrag aufsetzen muss und dann werden die Bürokratien schon dafür sorgen. Es gibt viel zu viele Parameter, an denen Sie drehen können, um das am Ende wieder zu unterlaufen. Von daher wäre es wahrscheinlich wesentlich Erfolg versprechender, wenn Sie private Interessen mit ins Boot nehmen, die selber drauf schauen, ob das Geld dort sinnvoll verplant wird und verbaut wird oder nicht. Solange es im öffentlichen Bereich bleibt, frage ich mich, ob das tatsächlich die durchschlagenden Ergebnisse hat...

**Abg. Patrick Döring:** Und wenn man den Ländern sagen würde: Alles was ihr spart, dürft ihr nach Gusto verbauen. Würde das als Interesse nicht ausreichen?

**Vorsitzender:** Er hat eine Zusatzfrage gestellt, die wir großzügig mal durchgehen lassen. Aber nur einmal!

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Das mag es möglicherweise etwas mildern, aber Sie können unternehmerisches Engagement, unternehmerische Initiative, die Sie ja auch brauchen, im Grunde nicht in einem öffentlichen Bereich, welcher nach ganz anderen Kriterien funktioniert, sozusagen simulieren. Das geht einfach nicht.

**Vorsitzender:** Ja, gut! Was uns sicherlich etwas beunruhigt hat, ist, dass Sie die hier im Hause beschlossene Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene, die eigentlich im Konsens beschlossen wurde, sozusagen mit dem Untergang der DDR vergleichen. Das be-

unruhigt sicherlich alle Bahnpolitiker. Frau Leidig!

**Abg. Sabine Leidig:** Also wir beziehen uns ja in der ersten Runde, wenn ich es richtig verstanden habe, auf das Thema Straßen. Und ich möchte nochmal vorausschicken, dass wir im Unterschied zu dem, was wir jetzt hier auch von einigen der Sachverständigen gehört haben und was auch das Koalitionshandeln prägt, davon ausgehen, dass Verkehrspolitik bedeutet, dass die Entwicklung des Verkehrs Zielen folgt und dass eine Investitionspolitik, die ja im Verkehrsbereich erheblich ist – es gibt ja kaum einen anderen politischen Bereich oder wahrscheinlich gar keinen, im Bundeshaushalt, der über so viel Investitionsmittel verfügt.... Das heißt, die Gestaltungsmöglichkeit, die Politik hat, ist enorm. Und deshalb kann ich nicht begreifen, warum sozusagen einfach davon ausgegangen wird, dass das Verkehrswachstum für die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur maßgeblich ist. Denn das bedeutet ja nichts anderes, als das man auf politische Gestaltung verzichtet, indem man sagt, der Markt macht das eben so.

Und ich möchte darauf hinweisen, worauf wir uns auch in unserem Antrag beziehen, dass sowohl der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr, als auch das Umweltbundesamt, als auch beispielsweise in einer umfassenden Stellungnahme der Friedrich-Ebert-Stiftung Prof. Holzappel ganz deutlich darauf hinweisen, dass es darum geht, Verkehrsaufwand zu vermeiden. Es ist auch, finde ich, bezeichnend, dass unterschiedliche Begrifflichkeiten verwendet werden. Also es wird eben nicht selbstverständlich von Verkehrsleistung gesprochen, sondern es wird von Verkehrsaufwand gesprochen. Und das bedeutet, dass eine kluge Politik sinnvollerweise versucht, diesen Aufwand zu reduzieren. Deshalb ist, aus unserer Sicht jedenfalls, eine kluge Verkehrsinvestitionspolitik auch für die Straße darauf ausgerichtet, den Verkehr auf der Straße zu reduzieren, wo möglich die Klima- und Umweltschutzziele als Zielvorgaben sozusagen zu formulieren und dann Maßnahmen zu entwickeln, die diese Zielvorgaben erreichbar machen, und natürlich die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen zugrunde zu legen.

Ich habe jetzt zwei Fragen an Werner Reh. Erstens: Welche grundlegenden Veränderungen in der Bundesverkehrswegeplanung wären notwendig, um in eine solche Richtung zu kommen. Also wie könnte man die Investitionspolitik sozusagen über eine Bundesverkehrswegeplanung in diese Richtung bringen? Und die zweite Frage bezieht sich auf einen Teil Ihres Vortrags, den Sie vorhin eingebracht haben, nämlich die Ortsumfahrungen. Das ist ja ein

Thema, was die Menschen konkret vor Ort immer wieder sehr bewegt. Und mich würde interessieren, welche Alternativen Sie zu den Ortsumfahrungen oder Ortsumgehungen haben, die Sie hier auch als kritische Investitionsmaßnahmen angesprochen haben.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Frau Leidig! Herr Reh!

**Dr. Werner Reh (BUND e.V.):** Die Zielorientierung der Planung ist in der Tat entscheidend. Das Wachstum, das prognostiziert ist, ist ein Wachstum des Verkehrsaufwandes. Wir haben vor allem Wachstum bei den Entfernungen, auch hohe Anteile an Transitverkehr, die dann durch Deutschland gehen. Man muss sich damit auseinandersetzen. Und die von allen eigentlich auch, bis hin in die Koalitionsvereinbarung, geteilte Auffassung ist ja, externe Kosten allen Verkehrsträgern anzulasten. Die Diskussion ging bei dem Thema Lkw-Maut schon relativ weit, da gibt es europäische Vorschläge, auch seit drei Jahren eine europäische Diskussion und die Überzeugung, dass das eben getan wird. Und das würde natürlich – entsprechend verursachergerecht – die Preise in der Tat die Wahrheit sprechen lassen. Und dann hätten wir in der Tat auch ökonomisch einen wesentlich effizienteren Verkehr, der sich dann auch auf die verschiedenen Verkehrsträger, das kann man durchaus erwarten, besser verteilen würde.

Das was konkret im Bundestag in der Tat ansteht, ist, im Zuge der Bedarfspläne und der künftigen Bundesverkehrsplanung Prioritäten zu setzen. Und da sehen wir eben gerade aus den Rahmenbedingungen das Thema Klima- und Umweltschutz, nach vorne schauend den großen Bedarf, dass man künftig mit dem Verkehr anders umgehen muss. Denn nach vorne schauend müssen wir ja irgendwas von Minus 40 oder bis zum Jahre 2050 Minus 80 Prozent auch im Verkehr umsetzen, wenn wir die Klimaschutzziele, die wir alle unterschrieben haben – plus 2 Prozent Temperaturanstieg und nicht mehr – einhalten wollen. Und das zeigt, dass der Reformbedarf in der Tat sehr, sehr groß ist und wir auch einen völlig neuen Ansatz, der auch ökonomisch ist und nicht nur eben dem Wachstum hinterher baut, machen müssen. Einige Bedarfe haben wir ja auch schon übereinstimmend definiert. Ich glaube, da ist eine große Einigkeit in allen Anträgen, dass der nächste Bundesverkehrswegeplan ganz anders aussehen muss als die alten.

Der zweite Punkt, Alternative zur Ortsumfahrung. Wir haben ein Arbeitskreismitglied, um nur eine kleine Story zu erzählen, der war früher bei der Bundesforschungsanstalt für Landeskunde und

Raumordnung damit beschäftigt, dass er in den Bedarfsplaneta Wahlkreise eingetragen hat, um zu schauen, ob denn auch jeder Wahlkreis eine Ortsumfahrung hatte. Herr Großmann hatte sich auf seiner Homepage gerühmt, dass er 12 Ortsumfahrungen in den Kreis Aachen geholt hat. Und davon sind nur ganz wenige gebaut, ich glaube keine. Die Frage ist, wie man mit solch einer Menge von Planungen entsprechend umgeht und nach welchen Kriterien sie verteilt werden. Nach unserem Eindruck, ich habe auch die Auswertungen in der Stellungnahme mit drin: Nach eigenen gutachtlichen Analysen des Bundesverkehrsministeriums erfüllen nur ungefähr 20 bis 30 Prozent der Ortsumfahrungen den Anspruch, die Ortskerne wirklich nachhaltig zu entlasten. Und da denken wir, man muss von der Vielzahl der Projekte herunterkommen – es ist auch nicht beherrschbar, wenn ich auf Bundesebene über 2.500 Projekte im Zuge einer Bundesfernstraßenplanung entscheiden muss – und sagen, kann ich ein Programm, eine Alternative bieten, dass man auch zum Beispiel den Ausbau von Gemeinde- und von Kreisstraßen finanziert. § 3a Fernstraßengesetz sieht das vor. Oder Ortsdurchfahrten entsprechend umbaut, um nun den Kommunen einen Anreiz zu geben, alternative Lösungen zu Ortsumfahrungen zu finden, die wir in den nächsten 20 Jahren – da muss man einfach auch mal ehrlich sein – vermutlich gar nicht finanzieren können.

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Reh! Jetzt möchte ich doch einmal was sagen, denn immer wenn Herr Reh spricht, gibt es zahlreiche Zwischenrufe und Nebengespräche, weil Ihnen das nicht passt, was er sagt. Aber, wir laden kein Experten ein, damit wir hören, was wir sowieso schon wissen und eigentlich immer geglaubt haben, sondern es gibt Experten, die unterschiedliche Meinungen vortragen, die man erst mal annehmen und denen man zuhören muss. Und den Respekt erwarte ich auch von der Regierung, Herr Staatssekretär. Wir machen weiter mit Herrn Dr. Hofreiter!

**Abg. Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Erst mal eine Vorbemerkung: Es ist in Stellungnahmen darauf hingewiesen worden, dass letztendlich Verkehrspolitik die Gelder entsprechend den Verkehrsaufkommen verteilen soll und dass dies das Effizienteste wäre. Der Punkt ist allerdings, dass demokratische Steuerung und demokratisch gewählte Politiker die Investitionsmittel des Bundes unserer Überzeugung nach nicht einfach nur nachfolgend den Markterfordernissen zu vergeben haben, sondern dass eine politische Steuerung stattfinden sollte. Denn unserer Überzeugung nach haben die Verkehrsträger unterschiedliche Auswirkungen auf die Gesellschaft, unterschiedliche

Auswirkungen auf das, was man allgemein Umwelt nennt, was allerdings unsere Lebensgrundlagen sind, und haben auch eine unterschiedliche Zukunftsfähigkeit, weil sie nämlich unterschiedlich abhängig von Erdöl sind und unterschiedliche Mengen von CO<sub>2</sub> produzieren. Deshalb ist eine politische Steuerung als solche nicht sinnlos bzw. nicht ineffizient bzw. nicht ökonomisch unerwünscht, sondern sie ist in der Demokratie meiner Überzeugung nach sogar geboten, weil nämlich genau deshalb Menschen zur Wahl gehen und wählen, um dann unterschiedliche politische Steuerungen an die Macht zu bringen. Das ist eine der Zwecke der Wahl und das ist nicht etwas, das ökonomisch zu verurteilen ist. Das als eine Vorbemerkung.

Auf der anderen Seite sehen wir, dass die politische Steuerung nicht so funktioniert, wie wir es uns vorstellen und wie man es sich in all den Zielen, die man auch allgemein trägt, vorstellen könnte. Nämlich, auch wenn es Gemurmel und Unruhe gibt, sind wir doch alle mal ehrlich miteinander: Egal ob ein schwarz-gelber oder ein rot-grüner Bundesverkehrswegeplan, alle waren „Wunsch- und Wolke“-Zettel, alle sind extrem unterfinanziert, auch der rot-grüne Bundesverkehrswegeplan ist unterfinanziert. Und selbstverständlich war es nicht so, dass da nach verkehrswirtschaftlichen Kriterien, nach Engpässen, oder danach, was die wichtigsten Projekte sind, aussortiert worden ist, sondern es war ein „bazarartiger“ Prozess, wo danach entschieden worden ist, wer wie viel Einfluss hat. Und da braucht Ihr auch nicht zu widersprechen, liebe Kollegen von der SPD. Man nehme nur das eine Beispiel Ludwig Stiegler, damals stellvertretender SPD-Fraktionsvorsitzender, und die „Nummer“ mit der Ortsumfahrung Pressath. Die Ortsumfahrung Pressath, da sind 1.463 Kfz in 24 Stunden drauf, wird jetzt gerade gebaut. Ich habe damals für die grüne Landtagsfraktion gearbeitet und weiß das deshalb ganz genau. Die Ortsumfahrung Pressath ist auf Wunsch von Ludwig Stiegler reingekommen und er hat uns sogar schriftlich versprochen, dass wir dafür drei, vier andere Sachen bekommen, wenn wir da beide Augen zudrücken und unter voller Anerkennung, dass die verkehrswirtschaftlich ...

**Vorsitzender:** Kollege Dr. Hofreiter, ich darf darauf hinweisen, dass wir jetzt nicht alle Projekte vom ehemaligen Bundesverkehrswegeplan...

**Abg. Dr. Anton Hofreiter:** Das werde ich auch nicht! Aber als Beispiel, um das zu illustrieren. Und auch Schwarz-Gelb braucht sich nicht zu freuen oder zu klatschen. Beim schwarz-gelben Bundesverkehrswegeplan war es exakt das Gleiche. Und ich bin mir sicher, in einem ehrli-

chen Moment ... **Zwischenrufe** ...Ja, 1992, glaube ich, wart Ihr an der Macht, auch wenn Ihr Euch daran vielleicht nicht erinnern könnt. Und da war es exakt das Gleiche. Dirk Fischer kann Euch vielleicht den einen oder anderen Hinweis geben. Oder die FDP mag bei Horst Friedrich nachfragen. Das mag man jetzt alles witzig finden und etwas ungewöhnlich, dass man so viel Ehrlichkeit der eigenen Bundesverkehrswegeplanung gegenüber erkennen lässt. Aber es ist eigentlich überhaupt nicht witzig, wenn man sich anschaut, wie knapp unsere Kassen sind, wenn man sich anschaut, welche große Bedeutung letztendlich auch die Wende in der Verkehrspolitik benötigt, wenn man sich anschaut, welche Engpässe wir auf der Schiene haben.

Und deshalb meine Frage an Herrn Kossak und an Herrn Reh: Welche Maßnahmen sind aus Ihrer Sicht notwendig, damit der nächste Bundesverkehrswegeplan ein Bundesverkehrswegeplan ist, bei dem die Zahlen, also das zur Verfügung stehende Finanzvolumen, zu der Anzahl und zum Volumen der Projekte passt, dass Projekte ausgewählt werden, die wirklich Engpässe beseitigen, dass Projekte ausgewählt werden, die zu den Zukunftsherausforderungen wie Klimawandel und Endlichkeit des Rohöls passen? Wie kann man es ermöglichen, dass wir nicht wieder, wie in der Vergangenheit, sei es bei Rot-Grün oder Schwarz-Gelb, also 2003 oder 1992, „Wunsch- und Wolke“-Programme als Bundesverkehrswegeplan aufstellen, die nicht zu den Erfordernissen, die verkehrsökonomisch geboten sind, passen?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Dr. Kossak, bitte!

**Dr. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Zu dem Punkt vielleicht das, was ich in These 1 vorhin dargestellt hatte, was aus meiner Sicht eben fehlt, geboten ist, was es seit langem nicht gibt: eine Revision des Aus- und Neubedarfs auf der Grundlage eines überzeugenden integrierten Konzeptes. Ein überzeugendes integriertes Konzept, was wir wirklich wollen, was wir uns leisten können und wie die Finanzierung aussehen müsste, wenn wir das realisieren wollen, was wir uns leisten können und was wir brauchen, gibt es bisher aus meiner Sicht nicht. Das hat im Übrigen tatsächlich auch die Pällmann-Kommission in 2000 festgestellt. Es ist dann erforderlich, festzustellen, was an Haushaltsmitteln, die unter den traditionellen Bedingungen der Finanzierung künftig für die Bundesverkehrswege zur Verfügung stehen werden, vor dem Hintergrund der sehr vielfältigen zunehmenden Ansprüche an den Bundeshaushalt aus anderen Bereichen zur Verfügung steht, um dann wirklich vorbehaltlos zu prüfen, welche

realistischen Optionen einer Ergänzung oder Substitution der traditionellen Finanzierung der Bundesverkehrswege es wirklich gibt. Und das dann im Hinblick auf die Punkte, die Sie zuletzt genannt hatten, natürlich verbunden mit entsprechenden Vorgaben hinsichtlich der Entwicklung der Umweltverträglichkeit der einzelnen Verkehrsträger.

Ich zitiere immer wieder die schöne Sache, die jetzt 30 Jahre alt ist. Da bin ich zur Anhörung des amerikanischen Kongresses zur Zukunft des Automobils eingeladen worden. Dort wurden von den Senatoren die Forschungschefs aller großen Automobilunternehmen gefragt: Ist es möglich, den mittleren Flottenverbrauch von PKW, von Neu-PKW auf 3 Liter pro 100 km zu reduzieren, und wenn ja, wie lange wird das dauern? Die Antwort war einvernehmlich: Es ist möglich, ohne staatliche Förderung dauert es gut 20 Jahre, das wäre 2000 gewesen, mit staatlicher Förderung weniger als 10 Jahre. Und dann kam der entscheidende Punkt dazu: „but it has to be mandated“. Und keiner hat es „mandated“. Es gibt eine Unmenge von Potenzialen im Hinblick auf die Umweltverbesserung der einzelnen Verkehrsträger, die wesentlich intensiver als es bisher der Fall ist ausgeschöpft werden sollten. Und da kann die Politik aus meiner Sicht mit entsprechenden Vorgaben ganz entscheidende Steuerung betreiben.

**Vorsitzender:** Danke! Herr Reh, bitte!

**Dr. Werner Reh (BUND e.V.):** In der Tat, der wichtigste Schritt muss in Richtung integrierte Planung gehen. Es muss eine Gesamtplanung in dem Sinne auch sein, wo dann aber auch klare und eindeutige Ziele festgelegt werden, die auch unter einer Erfolgskontrolle stehen. Bisher findet man kaum eine Relation zwischen den Zielen im Rahmen der Bundesverkehrswegepläne und dem, was an Investitionsprojekten am Ende umgesetzt wird. Da muss in der Tat auch eine neue strategische Ebene eingebracht werden, wo man es schafft, in der Tat die Umsetzung und die Verwirklichung der Ziele zu kontrollieren. Dazu gehört eben auch, auf der Gesamtplanenebene abzuschätzen, welche Effekte der Bundesverkehrswegeplan, oder wie der dann auch immer heißen wird, auf die CO<sub>2</sub>-Emission hat. Und wie durch eine alternative Investitionslinie zum Beispiel eine CO<sub>2</sub>-Minderung deutlich besser und schneller im notwendigen Umfang erreicht werden kann. Es muss ja ohnehin eine strategische Umweltprüfung eingeführt werden. Und die würde, wenn ich die Vorschläge eben richtig interpretiere, auch so aussehen, dass man auf der Gesamtplanenebenenabschätzung – also wenn alle Investitionsprojekte, die im ersten Anlauf mal eingestellt werden – schaut, was man

zum Beispiel durch Verschiebung von Investitionen in Richtung Bahn – und auch bitte auf die richtigen Bahnprojekte, denn die sehe ich in der Tat, wie Herr Holzhey, Probleme vor allem im Güterverkehr – an CO<sub>2</sub>-Minderung erreichen kann. Eine Verdopplung der Bahnkapazitäten ist doch eine Sache, da glaube ich können sich ganz, ganz viele einigen, vom ADAC bis zum BUND. Da haben Sie in der Tat eine ganz breite Palette, weil das in der Tat auch einen Verlagerungseffekt von der Straße auf die Schiene hätte. Wir müssen an die Methodik herangehen.

Wie im Bereich Schiene ist das auch im Bereich Straße nötig. Die Nutzen-Kosten-Analysen, wie reagieren? Ich habe Ihnen die Auswertungen, die wir selbst gemacht haben, in die Stellungnahme entsprechend reinkopiert. Da schlagen zu drei Vierteln bei allen Projekten die Geschwindigkeitsvorteile durch. Und das ist für uns kein hinreichendes Kriterium, um dann Investitionen zu machen. Andere Effekte, wie auch Schaffung von Arbeitsplätzen oder ähnliche Dinge, spielen dagegen eine sehr, sehr geringe Rolle. Auch regionalwirtschaftliche Effekte spielen de facto in der Nutzen-Kosten-Analyse bisher keine ausreichende Rolle. Wir brauchen eine Abschichtung der Netze, das ist mein Plädoyer. Ich sage nicht, ich bin komplett gegen Ortsumfahrungen – nur die gehen nach lokalen Kriterien. Es macht für uns keinen Sinn, im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung so viele Projekte zu haben, die, wenn überhaupt, eher lokale Wirkung haben.

Wir empfehlen, sich auf die Bundesnetze zu konzentrieren und dort in der Tat die nötigen Investitionen zu tätigen. Natürlich auch hier mit klarem Vorrang der Erhaltungsinvestition. Es kann nicht sein, dass wir ökonomisches Kapital verfallen lassen und die Erhaltung nicht tatsächlich voll sichern. Das wird nur dann gelingen – unserer Meinung nach – wenn auch wirklich eigene Etats gebildet werden, wo nicht, wie bisher, Neubau, Ausbau und Unterhalt in einem Topf sind. Die Erhaltungsinvestitionen müssen voll gesichert werden; das muss unseres Erachtens nach oberste Priorität haben. Denn wir hatten bisher – und das ist eine rückschauende Analyse, die Sie in den Investitionsberichten nachlesen können – de facto mehr Neubau gemacht, als ursprünglich im Fernstraßenbedarfsplan geplant, weniger Ausbau als geplant und deutlich weniger Erhalt als ursprünglich vorgesehen. Denn das ist ja einer der in der Tat, wenigen Vorteile des letzten Fernstraßenbedarfsplans und Bundesverkehrswegeplans, dass man den Erhalt hochgesetzt hat. Und de facto ist es nicht gelungen, diese Erhaltungslinie wirklich entsprechend umzusetzen. Das ist das Problem. Insofern bin ich mit Herrn Sendker einer Mei-

nung, wenn er sagt, das muss in der Tat höchste Priorität haben. Ich bin heilfroh, wenn das in diese Richtung geht. Danke!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Damit sind wir mit der ersten Runde der Sprecher und Fragenden der Fraktionen durch. Das Wort hat jetzt die Bundesregierung, Herr Staatssekretär Scheuer!

**PSts Dr. Andreas Scheuer:** Herr Vorsitzender, verehrte Kolleginnen und Kollegen! Ich habe mich zu Wort gemeldet, weil ich aufgerufen wurde, nicht zu „grummeln“. Ich schätze die Ehrlichkeit unseres Kollegen Anton Hofreiter. Über die „bazarartigen“ Prozesse in der rot-grünen Regierungszeit will ich jetzt nicht philosophieren. Aber dem Kollegen Stiegler ist unter anderem auch zu verdanken, dass eine der leistungsfähigsten Ost-West-Verbindungen in Bayern gebaut wurde, nämlich die A 6. Wenn man die Toll-Collect-Daten auswertet, dann ist das eine bemerkenswert hoch belastete Logistikstrecke. Man muss sich nur mal vor Augen führen, welche Betriebsansiedlungen an dieser Strecke in den letzten Jahren gemacht worden sind.

Zur Ortsumfahrung Pressath, lieber Toni: Ich lade Dich sehr herzlich ein, ich habe die Verkehrsfreigabe gemacht, eine wunderschöne Ortsumfahrung! Zum anderen: Herr Dr. Reh, Sie haben mit Ihren Worten irgendwo die Vermutung genährt, dass wir mit unseren Ortsumfahrungen „um uns schmeißen“. Die Zeiten sind lange vorbei, auf Luxus irgendwelche Ortsumfahrungen zu bauen. Wir haben eine Finanzlinie, die im Bestand und im Um- und Ausbau und in der Sanierung stabil ist und wo wir uns auf die Engpassbeseitigung konzentrieren. Also Neubauten – wenn ich mir manche Bundesländer anschau: leider – haben wir ohnehin in 2011 nur ganz wenige. Und ich sage Ihnen, die wenigen, die wir haben, sind alle mit einem ganz sauber durchgerechneten hohen Nutzen-Kosten-Faktor verbunden, also eine Verkehrsrelevanz, die keiner bestreitet. Und ich lade Sie sehr herzlich dazu ein, mit der Bürgerinitiative eines Ortes, die pro Ortsumgehung ist, bei mir am Tisch mit zwei, drei Abgeordneten zu sitzen, wo 35.000 Kfz pro 24 Stunden durch den Ort rasen, mit einem Schwerlastanteil von 25 Prozent. Kann man jetzt darüber diskutieren, ob wir das wollen oder nicht, ob man hier Sperrungen macht oder das auf die Schiene verlagert. Tatsache ist, dass da 35.000 Kfz sind. Da nehme ich Sie mal mit, dann können Sie mit der Bürgerinitiative, die pro Ortsumfahrung ist, mal schön darüber diskutieren, wie wir die Ortsdurchfahrt erüchtigen, ob wir das Gasthaus in Winden...

**Abg. Dr. Anton Hofreiter:** Mit großer Freude, denn dann erläutere ich dieser Bürgerinitiative, dass wir auch dafür sind, aber das Geld dafür nicht da ist, weil es für sinnlose Projekte ausgegeben worden ist.

**PSts Dr. Andreas Scheuer:** Kollege Hofreiter, ich war noch nicht fertig, bei der Betrachtung der Ortsumfahrung Winden beispielsweise, wo ein Gasthaus mitten in der Bundesstraße steht, oder wenigstens eine Ecke davon. Da wollen Sie dann mal erklären, wie Sie der Bürgerinitiative darlegen, argumentativ, wie man das dann ausbauen sollte im Ortskern, und auf die Ortsumfahrung verzichten. Und dann freue ich mich, lieber Kollege Winne Hermann, wenn man dann über die Projekte in Tübingen, über verschiedene Tunnels und ähnliches spricht, wenn dann alle Abgeordneten bei uns in dem Büro sind und über Ortsumfahrungen diskutieren und uns Briefe schreiben. Und in diesem Fall ist die Ortsumfahrung ganz, ganz wichtig, weil die Verkehrsrelevanz gegeben ist. Dann werden wir die Argumente von Herrn Dr. Reh aufnehmen und dann auch mal auf den Tisch legen und sagen: Ja gut, wenn da alle gegen Ortsumfahrungen sind, dann bauen wir sie eben nicht! Ich will da nicht das Ganze ins Lächerliche ziehen. Nur, wir haben in den Jahren 2003/2004 bei diesen Ausbaugesetzen einen demokratischen Beschluss im Deutschen Bundestag herbeigeführt. Diese Ortsumfahrung, die in den Ausbaugesetzen enthalten ist, mit Vordringlichem Bedarf, ist demokratisch entschieden vom Deutschen Bundestag. Da ist nichts aus „Jux und Tollerei“ und irgendwie auf einem parlamentarischen Basar verteilt worden, sondern das ist alles von unabhängigen Experten sauber verkehrsrelevanzmäßig durchgerechnet. Das möchte ich zur Vervollständigung schon sagen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Ein spätes Lob auf die rot-grüne Regierung, dass wir doch besser gearbeitet haben. Aber, wenn ich das vielleicht noch sagen darf, Sie haben das jetzt nochmal beschrieben: Ein Grundproblem ist schon, dass es auf der einen Seite Wahlkreisinteressen und Bürgerinteressen vor Ort gibt – und zwar mehr, als das, was man finanzieren kann – das ist als Konflikt jetzt mehrfach angesprochen worden.

**PSts Dr. Andreas Scheuer:** Das ist auch der Sinn von Wahlkreisen.

**Vorsitzender:** Jetzt sind wir mit der ersten Runde durch. Wir haben uns verständigt, das sich die zweite Runde stärker auf die Schiene konzentriert. Mir liegen die Wortmeldungen von den Kollegen Lange, Groß und Hofreiter vor. Gibt es noch weitere Meldungen? Herr Simmling und

Herr Behrens. Dann fangen wir mit Herrn Lange an.

**Abg. Ulrich Lange:** Herr Vorsitzender, meine Herrn Sachverständigen! Nachdem heute erst mal der Tag der tausendprozentigen Zustimmung ist, werde ich jetzt meine tausendprozentige Zustimmung an den Parlamentarischen Staatssekretär zum Thema Ortsumfahrungen geben, auch wenn ich eigentlich für die Schiene zuständig bin. Herr Dr. Reh gehen Sie mal mit – auch ich bin ein Betroffener –, wenn Sie einer Stadt erklären müssen, dass bei mehr als 25.000 Fahrzeugen am Tag eine Ortsumfahrung nicht gebaut wird. Es geht um Menschen und es geht um Lebensqualität. Und dafür sind wir sehr wohl gewählt, dass wir uns dafür einsetzen. Und wir werden das – ganz egal in welcher Regierungskoalition und in welcher Zusammensetzung – auch weiterhin tun, ganz egal, wie Sie das hier bewerten möchten. Und da wünsche ich, wenn ich jetzt die Äußerungen gehört habe, auch der neuen grün-roten Koalition in Stuttgart viel Vergnügen, wenn es darum geht, ihre Verkehrsprojekte festzumachen und anzumelden. Nachdem ich im direkten Grenzland bin und auch hier ein Projekt habe, werde ich mich dann mit dem neuen – ob rotem oder grünem – Verkehrsminister in Stuttgart wegen einer Ortsumfahrung auseinandersetzen. Ich glaube, dass man das schon nochmal festhalten muss.

Ansonsten haben wir natürlich das Problem eines Bundesverkehrswegeplans und auch eines Schienenausbauplans, der deutlich, ob jetzt nach Wünschen oder nach Notwendigkeiten, sehr voll ist. Und ich glaube auch nicht, lieber Kollege Beckmeyer – ich bin ja noch nicht so lange dabei, habe mir also nur die Zusammenfassung des letzten Kommissionsberichtes gestern noch durchgelesen, der im September 2000 vorgelegt wurde –, dass wir wirklich weiterkommen, wenn wir eine Kommission nach der anderen gründen. Sondern am Ende werden wir hier irgendwann entscheiden müssen und sagen müssen, ja, hier setzen wir die Priorität oder hier setzen wir die Priorität eben nicht. Das ist auch unsere politische Verantwortung, für die wir gewählt worden sind.

**Vorsitzender:** Kommen Sie dann bitte zur Frage!

**Abg. Ulrich Lange:** Es gab vorhin teilweise auch sehr lange Einleitungen. Deswegen erlaube ich mir, jetzt hier auch einige grundsätzliche Anmerkungen vorab zu machen. Ich komme zur Frage, beziehungsweise zum Teil Schiene. Wir haben hier, Herr Mann, von Ihnen gehört, dass Sie diesen Bedarfsplan Bundesschienenwege überprüft haben, nicht nach einem Zielkonzept,

sondern nach den gleichen Maßstäben. Sie haben dann auch weiter ausgeführt, dass es hier nicht um „Gießkanne“, sondern um Korridore gehen soll. Nachdem Herr Holzhey – ich glaube, er war es vorhin – insbesondere auch die Y-Trasse und die Hafenhinterlandverkehre skeptisch dargestellt hat, möchte ich an diesem Punkt einmal einhaken, wie Sie dies bewerten. Und in diesem Zusammenhang auch, nachdem es ja dann um die Finanzierung geht, möchte ich gleich einen zweiten Teil anfügen, dass wir ja im Koalitionsvertrag vereinbart haben, die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung, also die LuFV, weiterzuentwickeln. Da würde mich auch Ihre Meinung dazu interessieren, wie neben einer Priorisierung, oder den Korridoren die Weiterentwicklung der LuFV ausschauen sollte, um hier den von Ihnen jetzt vertieft gewonnenen Erkenntnissen bei dieser Bedarfsplanüberprüfung gerecht zu werden. Dankeschön!

**Vorsitzender:** Herr Mann!

**Hans-Ulrich Mann (Intraplan Consult GmbH):**

Vielleicht bin ich von Ihnen missverstanden worden. Die Bedarfsplanüberprüfung hat natürlich ein Zielkonzept. Es ist ein Zielnetz entwickelt worden, mit einer Fülle von Maßnahmen, die aber, wie gesagt, kurzfristig nicht zu realisieren sind. Wenn dieses Zielnetz realisiert ist, ist die Welt teilweise in Ordnung. Aber bis die Welt in Ordnung ist, vergeht noch eine lange Zeit. Und der Weg dahin, das ist, was jetzt ansteht – aus dieser Vielzahl von Maßnahmen die richtigen auszuwählen oder auch neue zu kreieren, weil die Maßnahmen, die in der Bedarfsplanüberprüfung sind, alle historisch gewachsen sind. Die sind alle vor 30 oder 40 Jahren schon geplant worden. Und die Entwicklung der Nachfragestrukturen hat sich natürlich verändert. Es hat keiner, zumindest vor 30 oder 40 Jahren, mit der Renaissance des Güterverkehrs auf der Schiene gerechnet. Es ist also zu überprüfen, ob auch neue Maßnahmen in einem künftigen Bundesverkehrswegeplan enthalten sind und wir nicht nur in dem Spektrum bleiben, wie es bei der Bedarfsplanüberprüfung Pflicht war, im Spektrum der alten Maßnahmen.

Jetzt aber zu Ihrer Frage zur Y-Trasse: Die Untersuchung der Y-Trasse krankt daran, dass diese Trasse nur als Y bekannt ist, aber sie ist nicht durchkonstruiert. Es ist praktisch ein Filzstrich auf der Karte, der einer genauen Durchkonstruierung und Investitionskostenermittlung bedarf. Wir haben festgestellt, dass sich die Y-Trasse in ihrer historischen Ausprägung, in einer Auslegung auf 300 Stundenkilometer, nicht rechnet. 300 Stundenkilometer bedeutet, dass die Leistungsfähigkeit für den Güterverkehr tagsüber kaum gegeben ist. Wir haben deshalb

in der Bedarfsplanüberprüfung empfohlen, zunächst hier den Stand auf eine Mischbetriebsstrecke umzustellen, die auch vom Güterverkehr tagsüber nutzbar ist. Und das geht nur dann, wenn ich auch langsamer fahre. Das heißt, 300 Stundenkilometer und Güterverkehr auf der gleichen Trasse beißt sich. Alternativen bestünden theoretisch darin, dass ich die vorhandene Strecke über Uelzen auch weiter ausbaue. Diese Strecke führt aber durch dicht besiedeltes Gebiet und dürfte kaum für eine Akzeptanz vor Ort stehen, diese Trassen durchzubringen, oder sonst nur um den Preis eines sehr hohen Tunnelanteils, was dann auch dazu führen dürfte, dass die bei der bisher geplante Y-Trasse angesetzten Kosten nochmal übertroffen werden können. Im Bedarfsplan steht, wenn man ihn gelesen hat, dass die Planungstiefe, die dort möglich war und auch von der Deutschen Bahn AG beziehungsweise DB Netz zur Verfügung gestellt werden konnte, nicht ausreichte, um jetzt zu sagen, wie gestalte ich eine Trasse, um den optimalen Nutzen für den Personen- und für den Güterverkehr zu erzielen. Eine denkbare Möglichkeit wäre auch eine neue Güterrollbahn, die auch entlang der Y-Trasse geht. Aus unserer Sicht ist eine Neubaustrecke, wie auch immer sie gestaltet wird, unverzichtbar, da ansonsten die Kapazitäten für den Güterverkehr im Seehafenhinterlandverkehr nicht geschaffen werden können. Dies ist aber Aufgabe des künftigen Bundesverkehrswegeplans. Und die von mir angeregte Konzentration auf Hauptachsen sollte sich auch gerade auf diese Seehafenhinterlandverkehrsachse von den bremischen und hamburgischen Häfen konzentrieren, aber nicht nur auf das Y, sondern auch auf die weiteren Hinterlandverkehre. Der größte Teil dieser Verkehre ist auch Transitverkehr durch Deutschland. Ich muss mir also nicht nur die Achse im Bereich Niedersachsen angucken, sondern auch die Durchlässigkeit durch das gesamte Netz.

**Vorsitzender:** Danke, Herr Mann! Das Wort hat jetzt Herrn Abg. Groß!

**Abg. Michael Groß:** Ich habe eine erste Frage an Herrn Kooths: Ich bin über den Begriff „Preissteuerungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur“ gestolpert. Wenn ich das jetzt ein bisschen zuspitze, könnte das ja bedeuten, dass Sie sagen: „Ich brauche keine Konzepte und Priorisierung und keine politische Steuerung.“ Meine Frage ist nochmal: Können Sie das nochmal hinsichtlich der Lösung, die Sie sich erhoffen, und der Optimierung ein bisschen erklären, was Sie damit meinen? Und wie zielführend sollte das sein? Also ist es letztendlich nur eine Frage des Geldes, und wir können dann das umsetzen, was wir schon immer sozusagen in der „Wunsch- und Wolke“-Liste haben oder

hatten? Ist das auch sinnvoll? Die zweite Frage, die damit auch im Zusammenhang steht, richte ich an Herrn Gerwens: Die Frage der Infrastrukturfinanzierung hängt ja, so haben wir ja heute...

**Vorsitzender:** Zwei Fragen an einen oder eine Frage an zwei, Herr Kollege!

**Abg. Michael Groß:** Ach so, Entschuldigung! Dann stelle ich dieselbe Frage an Herrn Gerwens.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Gerwens, fangen Sie an!

**Stefan Gerwens (Pro Mobilität):** Die Infrastrukturentwicklung allein der Preissteuerung zu überlassen, kann ich mir beim Erhaltungsbedarf zum Teil vorstellen, also wenn man da einfach ein Verhältnis Nutzung – Entgelt hat. Dann sieht man letztendlich auch, wie der Verschleiß vorstangeht und ob man vorzeitig erhalten muss, Sanierungsmaßnahmen einleiten muss, oder später. Ich denke, das sind Möglichkeiten, die sich zum Beispiel jetzt auch bei dem Finanzmanagementsystem der VIFG bieten. Dass man da, wenn man immer stärker darauf umstellt, sich in diese Richtung entwickeln kann. Beim Ausbau, denke ich, gibt es auch einen ganz klaren Zusammenhang zwischen Lkw-Maut und Ausbaubedarf.

Beim Neubau stelle ich mir das durchaus schwieriger vor. Wir haben es ja letztendlich auch bei den F-Modellen erlebt, dass man bei einem neuen Projekt den Bedarf deutlich schwieriger abschätzen kann. Also der Neubau, denke ich, wäre immer auch eher eine politische Aufgabe. Letztendlich ist natürlich der Ausbau von der Durchsetzung her eine politische Aufgabe, jetzt von den Anreizen her. Beim Neubau wird es immer die Frage sein: Müssen wir die Erreichbarkeit in der Region verbessern? Gibt es eine Entlastungswirkung einer vorhandenen Strecke, die überlastet ist? Geht es um regionalpolitische Ziele? Und ich glaube, da ist der alleinige Preissteuerungsmechanismus von Gebühren nicht ausreichend.

**Vorsitzender:** Herr Kooths!

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Zunächst einmal: Wenn wir eine ökonomische – und ich habe es jetzt schon oft gehört –, eine rein oder nur ökonomische Lösung diskutieren, dann würden viele Aspekte hinten runterfallen. Das ist aber nicht der Fall. Ökonomische Analyse heißt ja, man geht mit knappen Ressourcen zweckmäßig um. Und alles, was knapp ist, muss natürlich in dieses Kalkül ein-

fließen. Und wenn es hier etwa um Umweltressourcen geht, und das fordern Sie ja selber auch, dann müssen die bepreist werden und in dieses Kalkül mit eingehen. Sonst haben Sie das Problem, dass Sie mit einem Instrument – hier der Frage, wie allozieren Sie Ihre Verkehrsinfrastrukturinvestitionen – auf eine ganze Reihe von Zielen schießen wollen. Und Sie können kein Ziel wirklich erfüllen, weil es dort auch Konflikte gibt. Dann können Sie ein Projekt etwa nach der Verkehrsleistung beurteilen und sagen, das hat aber einen höheren CO<sub>2</sub>-Ausstoß oder es hat eine höhere Lärmbelastung zur Folge. Und dann wird es am Ende im Raum der politischen Beliebigkeit, um nicht zu sagen der politischen Willkür, doch nach völlig sachfremden Kriterien entschieden. Und die Preissteuerung bedeutet ja nur, dass wir versuchen, die verschiedenen Aspekte so zusammenzubringen, dass wir diese hinterher nach Möglichkeit in einem Zahlenvergleich entscheiden können, nämlich: Was ist den Nutzern die Bereitstellung einer bestimmten Infrastruktur wert und welche Ressourcen muss eine Volkswirtschaft aufwenden, um sie bereitzustellen? Und wenn die insgesamt mobilisierbare Zahlungsbereitschaft die Kosten übersteigt, kann es das grüne Licht für ein solches Projekt geben. Andernfalls muss es eben unterbleiben, weil offenbar nicht genug Gewicht in die Waagschale gekommen ist. Es geht also nur darum: Wie organisieren wir, dass die verschiedenen Ziele zweckmäßig zu einer Entscheidung zusammengeführt werden?

Und wenn ich hier in einigen Anträgen alle möglichen Ziele, die die Wirtschaftspolitik haben kann – soziale Gerechtigkeit und Arbeitsplatzeffekte... Schauen Sie von den Abgeordneten DIE LINKE. sich mal Ihren eigenen Antrag an, wohin Sie da kommen! Da stellen Sie vor einem Jahr einen Antrag, der damals schon konjunkturpolitisch überholt war, einen Antrag mit der Begründung, dies würde bestimmte Arbeitsplatzeffekte mit sich bringen. Die Zyklen oder die Investitionsreichweite, zeitlich betrachtet, von Verkehrsinfrastrukturen können Sie doch nicht benutzen, um damit eine kurzfristige Konjunkturpolitik zu betreiben. Bis Sie diese Effekte durchgesetzt haben, ist die Konjunktur schon wieder ganz woanders. Schauen Sie sich mal an, was Sie in Ihrem eigenen Antrag dort formuliert haben! Das heißt, Sie kommen dazu, dass Sie einen ganzen Strauß von verschiedenen politischen Instrumenten zusammenfassen. Und dann ist es von außen nicht mehr nachvollziehbar, warum eine Entscheidung gekommen ist. Wenn Sie auf eine Preissteuerung setzen, dann haben Sie als Wirtschaftspolitiker immer noch enorm viel zu tun, auch Sie, Herr Hofreiter. Sie müssen nämlich zum einen zuhören und zum

anderen sich dann überlegen, wie schaffen Sie überhaupt... **Zwischenrufe** ....

**Vorsitzender:** Sie haben das Wort, Herr Kooths, und nicht die anderen!

**Dr. Stefan Kooths (Kieler Institut für Weltwirtschaft):** Und dann haben Sie immer noch eine enorme Aufgabe vor sich, nämlich festzustellen: Wie können Sie überhaupt die verschiedenen Ressourcen, um die es hier geht, adäquat bepreisen? Das ist keine triviale Aufgabe und das heißt schon gar nicht, der Markt würde das alles von alleine regeln. Aber Sie müssen dann eben viel mehr politische Gestaltung in die Rahmenbedingung stecken und weniger in die tatsächlichen Entscheidungen über konkrete Projekte. Da haben Sie viel zu tun. Sie können aber dann davon ausgehen, dass Sie am Ende zu einer Entscheidung kommen, die tatsächlich den Nutzerpräferenzen näher kommt – und zwar von allen Beteiligten an diesen Projekten – als wenn Sie letztendlich im Raum der Beliebigkeit bleiben.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Jetzt ist mir noch bedeutet worden, dass wir bei Herrn Mann eine Frage vergessen haben. Wegen der Y-Trasse haben wir die Frage nach der LuFV und Ihren Vorstellungen zu deren Weiterentwicklung vergessen. Wenn sie das bitte noch nachholen. Das war die Frage von Herrn Lange.

**Dipl.-Ing. Hans-Ulrich Mann (Intriplan Consult GmbH):** Ja, die Frage der LuFV ist für mich auch eine Frage der Erfolgskontrolle und einer Konkretisierung der Qualitätsmaßstäbe, die mit der Vergabe der LuFV-Mittel verbunden sind. Das heißt, für mich ist eine Stärkung der Netzagentur erforderlich und eine Konkretisierung der Qualitätsmaßstäbe und ein unabhängiges Messen dieser Qualitätsmaßstäbe, die dann eben auch Einfluss auf entsprechende Bonus-Malus-Systeme haben sollten.

**Vorsitzender:** Dankeschön! Als nächstes geht das Fragerecht an Herrn Simmling!

**Abg. Werner Simmling:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Ich möchte lieber darauf verzichten, konkrete Schienenprojekte anzusprechen, obwohl ich zumindest mit Stuttgart 21 und der Rheintalschiene zwei sehr prominente Projekte sozusagen vor der Haustüre habe. Aber deshalb eine mehr allgemeine Frage an die Herren Dr. Kossak und Holzhey: Braucht die Schiene eine noch stärkere Querfinanzierung durch andere Verkehrsträger oder welche anderen Instrumente sehen Sie, um den Ausbau der Schieneninfrastruktur zu stärken? Was sind Ihre Empfehlungen? Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Wir beginnen mit Herrn Holzhey!

**Michael Holzhey (KCW GmbH):** Die Frage nach dem Geld ist immer wohlfeil. Ich stimme Herrn Döring zu, auch wenn die Einlassung zu einer ganz anderen Aussage war: Prinzipiell hat die Schiene zurzeit nicht zu wenig Geld, prinzipiell! Ich fände gut, wenn es mehr wäre, das ist keine Frage. Aber wenn Sie mit vier Milliarden oder sogar mehr als vier Milliarden das tun, was Sie heute tun, dann können Sie es auch lassen. Das sage ich Ihnen ganz offen. Wenn Sie die Mittel für das einsetzen, was auch in den nächsten Jahren geplant ist, dann haben Sie eine verkehrliche Hebelwirkung, eine Effizienz, die eben himmelschreiend ist, weil Sie damit einfach nichts, aber auch nichts zum Beispiel für das stärkste Wachstumssegment in der Schiene tun werden.

Stuttgart 21, da ist der Bundesanteil jetzt nicht das Problem, aber vor allen Dingen Wendlingen-Ulm, wenn es denn gebaut wird, ist unter verkehrlichen Gesichtspunkten tragisch. Da werden in einer Nutzen-Kosten-Analyse – das kann Herr Mann ja berichten – 16 leichte Güterzüge aus dem Hut gezaubert, die es marktlich nicht mal theoretisch geben kann, weil dieser Zug immer die Altstrecke bevorzugen wird. Also Sie werden keinen Eisenbahnpraktiker – aber Sie können es auch an der eigenen betriebswirtschaftlichen Logik nachvollziehen – zu der Aussage bekommen: „Da werde ich drauf fahren.“ Weil er ja immer seinen Zug über die Altstrecke, die wahrlich keine Kapazitätsprobleme hat, sondern eine der wenigen deutschen Strecken ist, die im Abschwung begriffen ist, jagen wird, weil er da automatisch schon mal mehr Behängung schafft. Also solange wir solche Rechentricks in die Nutzen-Kosten-Analyse einbauen und damit – sage ich mal - uns letztlich selber betrügen, dann können Sie auch jede Methodik der Welt auflegen - das nützt nichts! Das Beispiel der Y-Trasse, ich rede auch an sich lieber über Strukturen, aber man kann es manchmal an Projekten besser festmachen – das ist die Frage, ob wir diesen Fehler wieder begehen wollen.

Aber zu Ihrer Frage zurück: Sie können, wenn Sie jetzt fragen, wie kann man den Mitteleinsatz steigern, Erhebliches tun. Öffnen Sie es, das steht ja auch im Koalitionsvertrag drin, für NE-Bahnen beispielsweise, aber ernsthaft, nicht als 50-Millionen-Euro-Posten, den man mal so einplant, aber dann, denke ich, nur begrenzt mit vollem Bewusstsein und voller Überzeugung an vielleicht neue Betreiber gibt. Machen Sie Betreibermodelle, die Sie erproben. Sie werden eine andere Schienenwelt kennenlernen. Es gibt

mehr als die Deutsche Bahn AG. Nicht weil die Deutsche Bahn AG schlecht ist, sondern weil es bestimmte Gründe gibt, warum sich dort Strukturen immer wieder verfestigen. Die müssen Sie aktiv auch von der Politik anreizen. Und dann werden Sie sehen, dass Sie erheblich mehr verkehrliche Hebelwirkung erzeugen können als heute.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Kossak!

**Dr.-Ing. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Ich stimme Herrn Holzhey eigentlich in jeder Hinsicht zu. Vor allen Dingen bin ich nicht der Meinung, dass es sinnvoll und notwendig ist, dass die Bahn aus anderen Verkehrsträgern querfinanziert wird, denn das läuft in aller Regel auf „linke Tasche, rechte Tasche“ hinaus. Denn die anderen Verkehrsträger, aus denen die Querfinanzierung erfolgen sollte oder müsste, sind, ich glaube nach unser aller Überzeugung, zumindest unter den gegenwärtigen Maßstäben auf lange Frist unterfinanziert, wenn wir so weiterfinanzieren, wie es momentan absehbar ist. Ich bin davon überzeugt – und ich habe jahrelang den Bundesbahnvorstand, noch zu Zeiten von Herrn Pällmann beraten –, dass die verfügbaren Mittel wesentlich effizienter eingesetzt werden können. Vor allen Dingen für das Richtige! Ich habe beispielsweise Frankfurt 21 – und es gibt ja noch mehr 21 – seinerzeit bewerten müssen oder bewerten dürfen und kann mir ein bisschen auf die Fahne schreiben, dass das Begräbnis von Frankfurt 21 nicht zuletzt auf den Versuch meiner Stellungnahme oder der vergleichenden Auswertung der verschiedenen Positionen zurückzuführen ist.

Ich habe auch unter anderem die Transrapid-Anbindung des Flughafens München an München bewerten sollen. Ähnliche Maßnahmen, die ja auch alle in irgendeiner Form dann aus den in Frage kommenden Töpfen hätten finanziert werden müssen. Es ist hanebüchen, was dort an Bewertung nach Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten erfolgt ist, um die Maßnahme in irgendeiner Form nur attraktiv oder akzeptabel zu machen. Also insofern, mit den zur Verfügung stehenden Mitteln kann man wesentlich mehr tun. Ich befürchte nur, dass das eben so schnell nicht tatsächlich aktivierbar ist, weil Vieles von dem, was momentan zur Verfügung steht, eben in – ich sage es auch – Luxusprojekten vergraben wird, während das, was wirklich notwendig ist, um in erster Linie die Schiene zu stärken, was ihre systemimmanenten Stärken anbetrifft... gut, Hochgeschwindigkeitsverkehr ist etwas Schönes. Bloß, ich erlebe es ja ständig selbst, wenn ich mit dem Sprinter fahre: In erster Linie möchte ich Zuverlässigkeit, Sauberkeit und Service. Und daran krankt es einfach. Und dafür

braucht man keine hunderte von Millionen Euro, das ist wirklich eine Frage des strategischen Ansatzes des Unternehmens.

**Vorsitzender:** Nur eine kleine Nachfrage: Sind Sie eigentlich je nach Stuttgart eingeladen worden?

**Dr.-Ing. Andreas Kossak (AK Forschung & Beratung):** Ich bin nach Stuttgart eingeladen worden, das war aber so um 1995 herum.

**Vorsitzender:** Dankeschön! Frau Leidig, bitte!

**Abg. Sabine Leidig:** Also ich möchte nochmal vorausschicken, dass für uns die Entwicklung der Bahn wirklich im Zentrum einer nachhaltigen Verkehrspolitik steht. Und da geht es nicht nur um die Verlagerung von Güterverkehr auf die Schiene, was natürlich ein zentraler Ansatzpunkt ist, sondern auch natürlich darum, dass Schienenpersonenverkehr weiterentwickelt wird und dass die Menschen eben auch in der Fläche Bahnanschlüsse haben und dass sozusagen der Zugang zur Bahn nicht schwerer sein darf als der Zugang zur Autobahn. Diesbezüglich würde ich jetzt auch darum bitten, dass sowohl Herr Holzhey als auch Herr Dr. Reh in der Antwort auf diese Punkte eingehen.

Und die Frage lautet: Was müsste der Bundestag beschließen, um dazu beizutragen, dass sich die Prioritätensetzung bei den Bahninvestitionen verändert? Denn das ist ja eigentlich der Punkt, um den es sich hier dreht. Dass man sozusagen konkrete politische Beschlüsse und Vorgaben entwickeln muss, die dafür sorgen, dass das, was Sie, Herr Holzhey, sehr klar und präzise beschrieben haben – dem hat hier auch niemand widersprochen –, eben nicht weiter passiert, dass in eigentlich unsinnige Großprojekte investiert wird, die verhindern, dass sinnvolle Maßnahmen überhaupt realisiert werden können.

**Vorsitzender:** Dankeschön! Herr Dr. Reh!

**Dr. Werner Reh (BUND e.V.):** Wenn ich vorab in einem Satz auf den größten Motivationsfaktor aus der ersten Runde zurückkommen darf und Herrn Staatssekretär Scheuer in der Tat anbieten darf, über die Frage Ortsumfahrung zu reden – hier relevant wäre eine verkehrspolitische Begründung. Sie zeigen mir Ihre besten Projekte und wir zeigen Ihnen unsere schlechtesten Projekte. Das hilft ja nicht viel. Aber, dass wir dann vielleicht mal schauen, wie geht man da eigentlich bei der Auswahl heran und wie kann man da mehr Rationalität rein bekommen. Das wäre ein guter Schritt. Wir kämpfen vor Ort und ich kenne viele Projekte, wo auch die Bürgermeister und die Bevölkerung auch dann gar nicht

dafür sind. Die Fragen: Wir sehen ja diesen Bedarfsplan, diese Überprüfung vom 11. November 2010, noch nicht als beendet an. Und ich glaube, das wäre in der Tat auch der Hebel, wo der Bundestag sagen muss, wir müssen uns mit diesen Fragen der Prioritätensetzungen und der zukünftigen Finanzierung beschäftigen, denn diese Prioritätensetzung kann in der Tat von niemand anderem gemacht werden. Stuttgart 21 hat ja auch diesen Impuls gesetzt, dass man mehr Öffentlichkeitsbeteiligung, mehr Diskussion, mehr Argumentation, gute Begründungen entwickelt. Und ich glaube, das wäre auch der Punkt, wo der Bundestag sich wirklich profilieren kann und nach vorne schauend sagen kann: Jawohl, wir nehmen den Ball auf und werden über die Zukunft der Verkehrsinvestitionen beraten.

Und mein großer Wunsch wäre es: Nicht erst in fünf Jahren, wenn der neue Verkehrswegeplan kommt, denn dann sind alle Prämissen gesetzt, die Altlasten sind dann noch deutlich höher als heute, in Projekten – Herr Holzhey hat sie genannt – die kosten acht bis zehn Milliarden Euro bei der Schiene. Und das heißt, dass dann diese Projekte, die wir hier im Raum eigentlich alle wollen, die schnell realisiert werden müssen, nach hinten geschoben werden. Das ist das große Problem. Ich denke, über den Bedarfsplan und dessen Beratung, Verabschiedung und Weiterentwicklung wäre das in der Tat sofort zu leisten. Es geht eben darum, diese relevanten Strecken auszuwählen, zu priorisieren. Und die anderen, wo wir auch einen großen Bedarf für eine Umplanung und Überprüfung sehen, Stuttgart 21 und Wendlingen-Ulm, alleine auch schon vom Kostenfaktor, alleine auch schon, weil da 600.000 Tonnen CO<sub>2</sub>-Minderung eingerechnet wurden, die aber unserer Meinung nach nicht kommen, weil eine Parallelinvestition in die A 8 da konkret erfolgen wird, Y-Trasse genannt.

Eigentlich ist es so: Wir haben etwa 90 Prozent der Bahnprojekte, die alle gut finden, und drei oder vier Großprojekte, die hoch umstritten sind, aber die ungeheuer teuer sind. Und deswegen muss man, denke ich, mit diesen Geschichten umgehen. Wir haben einen Vorschlag in der Stellungnahme gemacht, wie man da Pakete bilden kann. Und das Wichtigste wäre für uns, zu sagen: O.k., zehn Milliarden zusätzlich, die nächsten zehn Jahre, dafür hocheffiziente Schienengüterprojekte, die in der Tat Umwelt und Verkehr besser steuern und voranbringen. Und natürlich auch bitte daran denken - das ist ja eine zweite Erkenntnis von Stuttgart 21 – die Verknüpfung mit den Regionalverkehren und den Nahverkehren deutlich besser zu gewährleisten. Ich denke, das Intraplan-Gutachten geht einen Schritt in diese Richtung. Noch nicht weit

genug. Aber das wäre die Weiterentwicklung. Es kommt auf die Vernetzung an. Der Wachstumsträger ist der Nahverkehr und Regionalverkehr, der auch neu geregelt wurde, reformiert wurde. Und das ist der richtige Weg, dort muss man weitergehen. Wenn die Bahnhöfe nicht wirklich mit dem Nah- und Regionalverkehr verknüpft sind, wird der Schienenfernverkehr alleine nicht die nötigen Fortschritte bringen. Vielen Dank!

**Vorsitzender:** Vielen Dank, Herr Dr. Reh! Das Wort hat jetzt Herr Holzhey. Bitte!

**Michael Holzhey (KCW GmbH):** Frau Leidig, ganz konkret, Ihre Frage, die ist knifflig, muss ich zugeben. Es gibt so etwas, das hat Herr Dr. Hofreiter auch zu Recht angesprochen, da unterscheide ich mich vielleicht von Herrn Kooths, es gibt wie eine Marktlogik und eine starke Nachfrageorientierung, die mir als Volkswirt natürlich hochgradig sympathisch ist, aber es gibt im Infrastrukturbereich auch etwas anderes. Also politische Steuerungssysteme, insbesondere weil Marktlogiken nicht vollkommen sind, haben auch ihre Berechtigung. Man kann sogar im politischen Konsens entscheiden, dass wir gegen den Markt verstoßen – ob das sinnvoll ist, ist eine andere Frage. Es gibt mehr als das. Und insofern stellt sich die Frage: Richte ich eine Infrastrukturpolitik streng an der Nachfrage aus oder an irgendeinem von mir festgestellten, nach anderen Kriterien definierten Bedarf? Dann muss ich aber sagen, trotzdem ist die Schiene nach meinem Eindruck kein geeignetes Instrument, um die Fläche zu erschließen. Fläche in dem Sinne, dass Sie versuchen – Herr Mehdorn hat bahnpolitisch nicht Vieles richtig gemacht, aber da hatte er mal recht – jede Milchkanne anzuschließen. Er hat es dann wiederum auf Mannheim gemünzt, das war nicht so geschickt... Aber es ist schon richtig, zu sagen, finde ich: wenn Sie sehr viel Kapital versenken – die Schieneninfrastruktur ist teuer –, wenn Sie Betriebsmittel einsetzen, die wiederum sehr viel kosten, ist es die Logik der Schiene, vor allem Bündelungsvorteile zu erzielen. Das ist der Sinn; auch umweltökonomisch und ökologisch gesehen.

Ich gebe Ihnen aber recht, das ist jetzt meine Einschränkung: Bevor ich das heutige Schienennetz nach anderen Kriterien abklemme, wenige zehn- oder hunderttausend Euro Trassensicherungskosten scheue, ohne jemals getestet zu haben, ob ich die vorhandene Schieneninfrastruktur nicht anders nutzen kann, weil sie heute leider an den falschen Kostenstrukturen der Deutschen Bahn scheitert, ja, die nach anderen Kriterien diese Netze führt, wäre ich dann genauso vorsichtig. Denn es zeigt sich sehr wohl, dass es – ohne ein Reaktivierungsfanatiker

zu sein – immer wieder auch Äste in Deutschland gibt, weil sich die Siedlungsstrukturen geändert haben, Güterverkehrsströme anders laufen, wo es sehr, sehr sinnvoll ist, so etwas in der Hinterhand zu haben. In der Straße wird das auch nicht leichtfertig abgeklemmt – da stellt sich meistens die Frage nicht. Und deswegen kann eine intelligent aufgesetzte Schiene sehr viel mehr bedeuten als das, was wir heute fahren. Aber es ist kein Instrument, um jetzt zu sagen: ich mache damit das Land glücklich und versuche die Fläche zu erschließen. Das kann eine Schiene nicht leisten, da müssen Sie andere Verkehrsträger einsetzen. Es kann eben auch oft mal der Bus sein, das muss man auch sagen, der in vielen Bereichen sträflich vernachlässigt wird. Die Schiene ist von den ökonomischen Voraussetzungen dafür nicht geeignet.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Das letzte Frage-recht hat Kollege Dr. Hofreiter!

**Abg. Dr. Anton Hofreiter:** Vielen Dank, Herr Vorsitzender! Wenn wir uns anschauen, dass im Bundesverkehrswegeplan Schiene in den nächsten Jahren allein für rund 35 Mrd. Euro Projekte im vordringlichen Bedarf enthalten sind und de facto rund 1 Mrd. Euro jährlich für Neu- und Ausbau zur Verfügung stehen, sehen wir bereits, dass sich dort etwas beißt. Nämlich bis 2015 – wenn man dieses Jahr noch mitrechnet, wenn wir großzügig rechnen – sind es 6 Mrd. Euro. Bei 6 Mrd. Euro gegenüber 35 Mrd. Euro haben wir gewisse Schwierigkeiten. Wenn wir uns dann auch noch anschauen, welches die einzelnen Projekte sind, nämlich einzelne Hochgeschwindigkeitsprojekte, wie z. B. die Y-Trasse oder Ulm-Wendlingen, sind wir in noch größeren Schwierigkeiten, weil diese nämlich die Versprechen nicht halten werden. Herr Mann, da Sie vorhin erwähnt haben, wenn man von 300 km/h runtergehe, dann komme man zu entsprechenden Prognosen, möchte ich Sie an die Prognosen der Vergangenheit erinnern. Zum Beispiel die Neubaustrecke Hannover-Würzburg ist mit 120 Güterzügen prognostiziert worden. Istzustand: 60 Güterzüge. Neubaustrecke Mannheim-Stuttgart, prognostiziert: 120 Güterzüge, Ist: 40 Güterzüge. Neubaustrecke Nürnberg-Ingolstadt, prognostiziert: 90 Güterzüge, Ist: 0 Güterzüge. Also ich wäre dort sehr vorsichtig, von den Annahmen auszugehen.

Dann kommt noch etwas Weiteres hinzu. Selbst, wenn ein einzelnes Projekt in der Nutzen-Kosten-Analyse für sich über eins liegt, also volkswirtschaftlich sinnvoll ist, heißt dies trotzdem noch nicht, wenn ich z. B. nur 5 bis 6 Mrd. Euro zur Verfügung habe, dass es sinnvoll ist, dieses Projekt zu beginnen, weil ich vielleicht andere Projekte habe, die weitaus größere

Engpässe darstellen und die weitaus dringlicher sind. Denn ich habe überhaupt keine Lust mehr, darüber zu streiten, ob einzelne Projekte wirtschaftlich oder unwirtschaftlich sind, sondern ich habe Lust, darüber zu streiten, wie wir die 5 bis 6 Mrd. Euro einsetzen, die wir noch für den Schienenneu- und ausbau bis zum Jahr 2015 zur Verfügung haben. Wie setzen wir diese Summe ein, damit sie den besten Nutzen erzielt? Dort wären meine beiden Fragen an Michael Holzhey: Welche Maßnahmen bzw. welche Strukturen für Maßnahmen sind notwendig, damit die entsprechenden Engpässe beseitigt und Anreize für die sinnvollsten Maßnahmen gesetzt werden? Wie schaut es dort z. B. mit einer Kappung der Gewinnabführungs- und Beherrschungsverträge aus? Wie schaut es mit der Plankostenpauschale bei der DB AG aus? Wie schaut es aus mit den verfallenden Zuschüssen? Was ist dort notwendig, um die Anreize zu setzen, damit wir die wichtigsten Projekte umsetzen? Und die zweite Frage ist: Was passiert eigentlich im Schienengüterverkehr? Welche Bedeutung hat es für unsere Wirtschaft, insbesondere für Hamburg und Bremen, allerdings auch für die ARA-Häfen, wenn wir einfach so weitermachen wie bisher? Welche Auswirkungen hat das dann?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Holzhey, Sie haben noch immer das Wort.

**Michael Holzhey (KCW GmbH):** Welche politischen Anreize muss man setzen, um das Richtige zu tun? Zunächst einmal würde ich dafür plädieren, mit Daten offener, transparenter umzugehen, also die Engpassanalyse intensiv zu betreiben, so etwas wie eine Vergangenheitsbetrachtung durchzuführen, sodass man offen ausweist: Was haben die Investitionen in der Vergangenheit gebracht? Warum können wir diese Diskussion nicht offen führen? Es ist ja nie ein böser Wille, der dahinter steckt, sondern es hat viele verschiedene Gründe, warum diese Prognosen nicht eintreffen. Ich glaube, das ist die Voraussetzung, wenn ich das auch einmal mit anderen Ländern, anderen Verkehrsministerien vergleiche, um zu besseren Erkenntnissen zu kommen. Es ist auch nicht so, dass die heutige Bundesverkehrswegeplanung nicht grundsätzlich schon einmal die Richtung aufzeigt, wo eigentlich die Engpässe sind. Es stimmt aus meiner Sicht nicht jedes Projekt, es gibt viele Kniffligkeiten in der Methodik. Aber wenn wir 100 Experten anonym befragen, wo sie denn ihre Schwerpunkte setzen, bin ich sicher, dass man zu 90 Prozent eine Meinung bekäme.

Von den Anreizen her ist es essentiell, dass der Netzvorstand, also überhaupt der Vorstand der Eisenbahninfrastrukturunternehmen, einfach ein

anderes Zielsystem an die Hand bekommt. Wie ich schon eingangs sagte: Wenn ein Bahnvorstand eines integrierten Unternehmens im Tagesgeschäft steht, wird es nicht funktionieren, dass er sich um Belange kümmert, Konzepte entwirft, die im Prinzip auf 30 oder 50 Jahre ausgelegt sind. Das ist nicht einmal seine Halbwertszeit. Also Früchte, die er persönlich ernten kann, liegen soweit entfernt, dass dies gegen seine konzeptionellen Überlegungen spricht. Dort geht immer das Tagesgeschäft vor. Und was das bedeutet, was das sein kann, dass wissen Sie alle – von Nahverkehrsaufträgen bis sonst wohin. Das heißt, der Bund ist gefordert – und da sehe ich bisher immer ein zu starkes Setzen auf die Deutsche Bahn AG – , selbst einen Plan zu entwickeln, einen Masterplan, wie er sich in 30 oder 50 Jahren Verkehre vorstellt. Das hat auch damit zu tun, dass man eine Betriebskonzeption vor Augen hat.

Jetzt muss ich noch einmal zur Y-Trasse zurückkehren, weil man es dort deutlich machen kann. Egal wie Sie die Y-Trasse berechnen, aber wenn Sie Verkehre auf einen Punkt zuleiten – wie den Knoten Hannover – und danach ablaufend durch die stärkste deutsche Achse, neben dem Rheintal, aber zugleich wissen, dass Ihre Verkehre der Zukunft 750.000 km – da hat Herr Mann recht, es sind ja vor allen Dingen Transitverkehre – Richtung Südosteuropa gehen – es ist die stärkste Zuwachsachse, wenn man den Prognosen der Deutschen Bahn AG glaubt –, dann schrauben Sie mit unglaublich viel Mitteleinsatz an etwas in der Lüneburger Heide herum und enden kurz dahinter. Der ganze Ablauf durch Deutschland – wie bekomme ich diesen Verkehr flüssig durch Deutschland? – ist damit überhaupt nicht mitbedacht. Und das kann dann nicht die Y-Trasse sein, weil Sie merken, dass Sie eigentlich schon längst Richtung Nordosten abknicken müssen. Das heißt, das, was die Deutsche Bahn vorschlägt – ich meine, sie war nicht die Erste, aber es ist immer gut, wenn sie irgendwann auch das Richtige tut, dass man so einen Wachstumskorridor im Nordosten als Entlastung der Nordsüdstrecke, Reichenbach-Hof-Regensburg, braucht. Da muss ich aber auch fragen, wie komme ich dahin; über Uelzen-Stendal –, das sind die richtigen Ansätze, aber das setzt voraus, schon deutschlandweit ein Bild zu haben, wie ich Verkehre durch dieses Land lenke. Wenn ich das in dieser Flickwerkteppichtechnik mache, sozusagen ein Land der Projekte, die irgendwie einmal entstanden sind – da hat Herr Mann ja recht, teilweise historisch, teilweise 30, 40 Jahre alt – kommen Sie gerade nicht zu einem kohärenten Konzept. Und deswegen passt die Y-Trasse dort nicht hinein. Das ist ein Solitär, der wirklich null verkehrliche Effektivität hat!

Die Frage von Herrn Dr. Hofreiter zu den Anreizen ist nicht einfach. Wenn man von Anreizen spricht; es gibt so viele. Wie gesagt: Ändern Sie was an den Eigenmitteln! Ändern Sie was bei der Pauschale! Pauschal 17, 18 Prozent zu bekommen, am besten noch an der Bausumme orientiert, kann kein intelligenter Anreiz sein, um wirklich effizient zu planen. Das ist kein böser Wille. Man kann sich vorstellen, wie ein Unternehmen sich darauf ausrichtet. So hätte ich auch gerne meine Gutachten! Das kann man ändern. Man kann Sockelbeträge vereinbaren, man kann individueller schauen, was tatsächlich die Komplexität des zu planenden Projektes betrifft und Sie werden sehen, wenn Sie dann auch einmal andere ranlassen, andere Netzbetreiber, andere Planer, dass man es für sehr viel weniger Geld zumindest in der gleichen Qualität machen kann. Also Sie müssen ein Bündel an Maßnahmen ergreifen, aber die allerwichtigste Maßnahme ist, das Netz, die Leitungsebene der Infrastrukturunternehmen unabhängiger zu stellen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Jetzt hat sich Staatssekretär Ferlemann zu der Debatte um die Y-Trasse zu Wort gemeldet!

**PSts Enak Ferlemann:** Ja, aber nicht nur das. Mit der Analyse zum Ausbau der Schienenwege oder zur Ertüchtigung der Schienenwege, die hier auch von den Experten vorgetragen worden ist, bin ich sehr einverstanden – allerdings mit den Maßnahmen, die sich daraus ergeben sollen, nicht so ganz. Ich glaube, dass die Bedarfsplanüberprüfung, die wir für die Schienenwege haben durchführen lassen, sehr gelungen ist und auch ein sehr transparentes und gutes Ergebnis gebracht hat. Weil die Y-Trasse hier einige Male als Beispiel diskutiert worden ist, will ich deutlich machen, wie die Position der Regierung dazu ist. Wir haben hier nicht, wie manche vermuten, nur die Frage: Bauen wir die Y-Trasse bauen wir es nicht? Und alles andere bleibt unberücksichtigt. Ich möchte einfach darauf hinweisen, wir haben ein Seehafenhinterland-Anbindungsprogramm, das derzeit schon läuft – wir hätten es gerne gehabt, dass es bis 2011 abgeschlossen ist, aber aufgrund planerischer Vorläufe werden wir wahrscheinlich bis 2013 brauchen –, das im Grunde genau das macht, was hier auch dargestellt wurde, nämlich die Engpässe zu analysieren und sie zu beseitigen, gar nicht so sehr die großen Strecken, und die Kapazitäten auf dem bestehenden Netz deutlich zu erhöhen. Dann kommt der zweite Punkt, dass wir die Netze der Privatbahn mitbenutzen, die es ja im Norden Niedersachsens gibt. Hier wird gerade in der nächsten Woche schon ein wesentlicher Teilabschnitt bereits fertiggestellt. Ich bin selbst bei der Eröffnung und Einweihung dabei. Das wird weiter fortgesetzt.

Dann kommt der dritte Punkt: Das ist das sogenannte Wachstumsprogramm, das wir haben. Herr Holzhey, Sie haben genau den Kernpunkt getroffen: Uelzen-Stendal. Es wäre wahrscheinlich für den Norden nichts besser, als möglichst schnell Uelzen-Stendal auszubauen, um den Seehafenhinterland-Anbindungsverkehr so abzuleiten, wie Sie es gesagt haben – auch über andere Strecken. Das heißt, Parallelstrecken auf dem bestehenden Netz zu den großen Hauptverkehrsachsen zu entwickeln.

Wenn diese Kapazitäten alle ausgereizt sind, können Sie auf dem bestehenden Netz keine weiteren Verkehre mehr fahren, jedenfalls nach derzeitigen Gesichtspunkten. Da können Sie noch mit längeren Güterzügen als eine Variante operieren. Dort müssen Sie nur wieder erheblich ausbauen, weil Sie Ausweichgleise und Überwerfungsbauwerke brauchen, die Sie anders konstruieren müssen, als es heute der Fall ist. Und dann müssen Sie zusätzliche Kapazitäten schaffen. Nach unserer eingehenden Analyse kann das nur die Y-Trasse sein, allerdings richtigerweise nicht als Hochgeschwindigkeitsstrecke im Personenfernverkehr, sondern auch für den Güterverkehr. Deswegen brauchen wir auch die Nordumfahrung von Hannover, um nämlich genau das zu verändern, was Sie vorhin angekündigt haben, dass der Verkehr durch den Knoten Hannover geht. Er muss um Hannover herum nach Lehrte kommen, um dort im Megahub dann auch verteilt und aufbereitet werden zu können. Wenn Sie sich dieses Vierstufenprogramm noch einmal vergegenwärtigen, dann werden Sie sehen, dass wir aus der Analyse heraus eine sehr gute Antwort gefunden haben, wie wir mit den Seehafenhinterland-Anbindungsverkehren mittel- und langfristig zurecht kommen. Ich würde doch herzlich darum bitten, dort nicht so sehr in ideologischen Grenzen zu denken, sondern uns wirklich einmal anzugucken, wo wir gemeinsam eine Lösung haben. Denn solche Verkehrsinfrastrukturen finanziert man nicht in einer Legislaturperiode, die gehen über zwei, drei, vier Legislaturperioden und sollen ja eine längere Wirkung haben. Deswegen sind wir alle gemeinsam darauf angewiesen, dass wir dann aus der richtigen Analyse auch die richtigen Schlüsse ziehen, wo wir nach Möglichkeit weitestgehend übereinstimmen, und ich glaube, das ist auch erreichbar.

**Vorsitzender:** Herr Holzhey, Sie schütteln permanent den Kopf. Wenn Sie nur kurz antworten!

**Michael Holzhey (KCW GmbH):** Ich stimme Ihnen zu, Herr Staatssekretär Ferlemann, das Sofortprogramm ist sehr richtig. Man müsste es sozusagen verdreifachen. Das ist die Zukunft des richtigen Ansatzes, kleinteilig, kleine

Trassenzugewinne, 10, 20, 30. Aber im Prinzip kann das quasi schon das Vollprogramm ersetzen, nicht nur für 300 Mio. Euro; und dann noch – weil die Deutsche Bahn nicht einmal 50 Mio. Euro beisteuert und sich dort lange wehrt – dass es dann solange dauert. Das Wachstumsprogramm ist auch richtig. Dort gibt es aber auch erhebliche Probleme. Die Deutsche Bahn beklagt zum Teil informell, dass sie zum Beispiel mit ihrem Wachstumsprogramm beim Bund gar nicht durchkäme, dass sie dort auf erhebliche Widerstände stößt. Aber wir sind uns in der Stoßrichtung einig: Das ist genau der richtige Weg!

Aber noch einmal zur Y-Trasse. Sie können bei einem Verkehr, der 250 km/h in der Spitze hat – selbst wenn es 200 km/h wären, Sie also noch weiter runtergehen –, die Trassenvernichtungswirkung dieser disharmonischen Geschwindigkeiten, die Herr Mann ansprach, nicht korrigieren. Das Problem bleibt. Sie wollen etwas für eine Verkehrsart tun, die im vier bis fünf Minutentakt durchgeschleust werden muss. Das sind ja die Zugzahlen, da haben Sie auch genickt. Dort kann die Y-Trasse nicht die Lösung sein, denn egal wie Sie es noch herunterschrauben, der Güterzug, der, sagen wir mal, im besten Fall mit 100, 120 km/h irgendwo langfährt, bei 200, 250 km/h immer eine Vernichtungswirkung hat. Sie kriegen auch bei 250 km/h bestenfalls noch einen Zug pro Stunde am Tag durch. Wie wollen Sie da 200 Züge von zwei Seiten rechtfertigen? Für Bremen ist es besonders tragisch, weil der kurze Bremer Ast dann mit 20 Trassen aktiv als Zusatzeffekt belegt wird, aber der Engpass ist ja dann ab Visselhövede wieder der gemeinsame Ast. Das können Sie nicht ändern. Sie müssten, wenn Sie das halbwegs für den Güterverkehr ertüchtigen, etwas bei Buchholz – Langenbrück tun, und und und.... Sie haben dort am Ende ein riesiges Paket, das aber an der verkehrlichen, schmalen Effektivität wirklich nichts ändert.

Sie haben recht, die Ostumfahrung ist immerhin eine Möglichkeit, um die Züge tatsächlich nicht durch den Hauptbahnhof Hannover zu lenken, aber es bleibt das Problem, dass Sie vom Hub aus wieder die Nordsüdachse anpeilen. Das kann nun wirklich nach jeder Chartanalyse nicht aufgehen. Sie ist ja schon heute die dickste Strecke – da haben Sie das dicke Blau und das ist dann erst recht die künftige Entwicklung. Ich bin da wirklich ideologiefrei, ich gucke mir einfach die Verkehrszahlen an. Und deswegen mein Appell: Jetzt müsste man einmal tief in die Methodik einsteigen, warum die Amerikalinie rausgeflogen ist. Das hat sehr viel damit zu tun, wie man die Setzkriterien anwendet, warum das Zielnetz vermeintlich die Y-Trasse ist. Es ist ein Reihenfolgeproblem in der Analyse und dann

kommen Sie plötzlich zu ganz anderen Ergebnissen. Also ich kann Ihnen nur sagen: Wenn Sie Norddeutschland zukunftssträchtig ertüchtigen wollen, werden Sie ein Bündel an Maßnahmen praktizieren müssen. Dann brauchen Sie die Y-Trasse am Ende nicht. Sie werden sehen: Die Kapazitäten ergeben sich so, dass die Y-Trasse überflüssig ist!

**Vorsitzender:** Ich glaube, das ist jetzt angekommen. Wir können dies an der Stelle jetzt nicht weiter vertiefen, aber ich würde gerne einen Vorschlag dazu machen: Wir haben mit den Obleuten die Frage besprochen, ob wir einen Unterausschuss Infrastruktur bilden und wir haben das verneint. Wir haben aber gesagt, es gibt wichtige infrastrukturpolitische Fragen, die vertieft zu erörtern sind, bei denen der Ausschuss nicht ganz den richtigen Rahmen bildet. Dies könnte ein Themenfeld sein. Wir haben vereinbart, dass wir mit interessierten Experten zusätzliche Sitzungen durchführen. Ich würde vorschlagen – wir müssen das aber heute nicht beschließen –, dies mit ins Obleutegespräch zu nehmen und zu überlegen, wie wir ein solches Themenfeld dort vielleicht noch einmal separat bearbeiten. Ich bedanke mich jetzt erst einmal. Jetzt gibt es noch eine Expertenmeldung dazu.

**Hans-Ulrich Mann (Intrapolan Consult GmbH):** Ich weiß nicht, ob es zulässig ist, dass sich die Gutachter selbst zu Wort melden.

**Vorsitzender:** Eigentlich ist das nicht zulässig.

**Hans-Ulrich Mann (Intrapolan Consult GmbH):** Ich bin jetzt mehrfach angegriffen worden und wäre dankbar, wenn ich von Ihnen die Gelegenheit bekäme, dazu noch einmal Stellung zu nehmen.

**Vorsitzender:** Ich habe es jetzt nicht so verstanden, dass Sie angegriffen wurden, aber wenn Sie es kurz machen können, werde ich Ihnen trotzdem die Gelegenheit geben, sich zu äußern. Das wird dann aber wirklich der letzte Beitrag sein müssen. Ich muss aber den Kollegen Beckmeyer noch fragen – er hatte noch eine Zusatzfrage, die er in der Verrechnung mit der dritten Frage von Herrn Döring noch nachtragen würde. Also Sie haben das Wort, Herr Mann!

**Hans-Ulrich Mann (Intrapolan Consult GmbH):** Dankeschön! Herr Holzhey hat mir vorgeworfen, dass wir eine unredliche Bewertung für Wendlingen-Ulm mit den berühmten 16 Güterzügen auf der Neubaustrecke durchgeführt hätten. Dazu muss ich jetzt erst einmal erläutern: Was Herr Holzhey immer negiert, ist der Effekt der Entmischung. Wenn wir Neubaustrecken haben, ist die größte Möglichkeit, um Kapazitäten zu

schaffen, den schnellen Verkehr vom langsamen Verkehr zu trennen. Das war die Grundidee. Das heißt, wenn wir eine Neubaustrecke Wendlingen-Ulm haben, wird der Fernverkehr auf die Neubaustrecke geführt und ich habe tagsüber eine gleichmäßige Geschwindigkeit auf der Bestandsstrecke und erhöhe dort die Kapazität für den Güterverkehr. Wenn die Zuwachsraten im Güterverkehr wie angenommen sind, suchen sich die Güterzüge netzweit Alternativrouten. Es ist richtig, dass die Nachfrage auf der Strecke Stuttgart-Ulm zur Zeit stagniert oder eher rückläufig ist. Das liegt aber daran, dass zurzeit noch Alternativrouten da sind. Im Prognosezustand wird dies nicht so sein. Das heißt, die Idee dieser Strecke ist die Entmischung von Schienenpersonenfernverkehr und Güterverkehr und die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten. Tagsüber fährt kein einziger Güterzug über die Strecke Wendlingen-Ulm, weil dort kein Platz ist. Diese ist voll vom Fernverkehr. Nachts haben Sie die Möglichkeit, sowohl unten über die Altstrecke als auch über die Neubaustrecke zu fahren.

**Vorsitzender:** Entschuldigung, aber den Steilheitsgrad der Strecke kennen Sie?

**Hans-Ulrich Mann (Intrapolan Consult GmbH):** Ja! Die Güterzüge haben ein Gewicht von etwa durchschnittlich 500 Tonnen, die dort fahren. Diese schaffen auch die Steigung. Die 16 Güterzüge können sowohl in der Nacht oben als auch auf der Altstrecke fahren. Für die Bewertung ist es völlig egal, wo die Güterzüge langfahren. Das heißt, wenn man das Bewertungsverfahren, das jetzt angegriffen wird, richtig versteht, kommt es darauf an, wie viel Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagert wird. Das ist nur der Tagesverkehr. Nachts sind ausreichend Kapazitäten vorhanden und dort ist es für die Bewertung völlig egal, ob der Zug jetzt über die Neubaustrecke oder unten lang fährt. In der Bewertung ist es völlig gleich. Es wird immer von den Gegnern behauptet, und das finde ich dann unredlich zu sagen: Hier mit den 16 Güterzügen habt Ihr einen Nutzen erzielt, um das Projekt über eins zu kriegen. Das ist nicht der Fall. Ich kann gerne mit Herrn Holzhey im Nachgang noch einmal hierüber diskutieren.

Jetzt noch einmal kurz zur Y-Trasse. Man muss dort mehrdimensional denken und nicht nur für eine Route sagen, was die Y-Trasse für den Güterverkehr bedeutet. Die Y-Trasse bedeutet für den Güterverkehr, dass der Schienenpersonenfernverkehr, der die Kapazitäten auf der Achse von Hamburg über Lüneburg-Uelzen nach Hannover frisst, dort zusätzliche Kapazitäten für die Achse freimacht, die wir alle für sinnvoll halten, um auch über Uelzen-Salzwedel-Stendal

und weiter nach Südostdeutschland und Südosteuropa zu fahren. Das ist gar nicht möglich, wenn Sie weiter das Bottleneck zwischen Hamburg und Uelzen haben. Dieses Bottleneck wird beseitigt, indem ich den Fernverkehr hinüber lenke. Ich habe dann einen Kaskadeneffekt zwischen den verschiedenen Trassen und die erwünschte Entmischung der schnellen und langsamen Verkehre. Gerade die Entmischung von schnellen und langsamen Verkehren bringt zusätzliche Kapazitäten. Das ist auch eine Strategie, wie man nicht nur mit kleinen Maßnahmen hier mal 100 Mio. Euro, da mal 100 Mio. Euro erreichen kann. Diese Entmischung kann ich nur erreichen, wenn ich auch großflächig neue Strecken baue.

**Vorsitzender:** Jetzt müssen Sie wirklich zum Schluss kommen! Ich glaube, die Ideenkonzeption ist klar geworden.

**Hans-Ulrich Mann (Intriplan Consult GmbH):** Wenn man Herrn Holzhey hier zuhört – das klingt alles sehr eingängig –, denkt man, dort sind lauter inkompetente Leute dabei. Ich wollte hier nur gerade diesen Entmischungsgedanken und diese Kaskadenwirkung noch einmal erläutern, um andere Trassen und Alternativrouten für den Güterverkehr freizumachen. Dankeschön!

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Jetzt kommt noch eine kurze Frage des Kollegen Beckmeyer!

**Abg. Beckmeyer:** Herr Vorsitzender, vielen Dank! Bahnpolitik ist nicht unbedingt identisch mit der DB-Politik. Die norddeutschen Länder wollen die Y-Trasse, weil sie die 400 Containerzüge pro Tag bewältigt sehen wollen. Herr Holzhey, wir warten immer noch auf eine Langfassung Ihres Gutachtens. Ich habe eine Frage an Herrn Gerwens. Wir haben vorhin über Nutzerfinanzierung gesprochen. Sind die Verbände, die ja große Unternehmen repräsentieren, die bei Ihnen organisiert sind, bereit und willens, mehr für die Nutzung von Infrastruktur zu bezahlen?

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Herr Gerwens, bitte eine kurze Antwort!

**Stefan Gerwens (Pro Mobilität):** Das hängt vom Rahmen ab. Wenn mehr Lkw fahren, dann zahlen auch die Unternehmen ja schon allein mehr Maut dadurch, dass die Infrastruktur mehr genutzt wird. Aber Ihnen geht es natürlich um die Frage: Ausweitung der Maut, ja oder nein? Da ist im Augenblick immer noch die Erfahrung sehr prägend, die man mit der Lkw-Maut gemacht hat.

Die Investitionen sind nicht gestiegen, die Einnahmen aus der Lkw-Maut wurden auf alle Verkehrsträger verteilt und es gab keinen festen institutionellen Rahmen, sodass die Lkw-Maut außerhalb vom Haushalt war. Wenn ich jetzt die drei Anträge von heute sehe, dann habe ich den Eindruck, dass die Oppositionsseite es zumindest den Befürwortern einer Maut nicht leichter macht, indem sie die Querfinanzierung auf Dauer fortführen will. Von daher habe ich nicht den Eindruck, dass jetzt das große Angebot kommt, über das dann diejenigen, die vielleicht auch dafür sind oder die auch zu überzeugen sind, auf einmal ihre Meinung ändern sollten. Von daher denke ich, ist da auch eine Erwartungshaltung von der politischen Seite her, dort einen klareren, institutionellen Rahmen zu schaffen, der Verlässlichkeit schafft, bevor man in die Diskussion geht. Und da sehe ich zumindest bei der jetzigen Koalition eine gewisse Korrektur und Stärkung der VIFG. Dort sehe ich eher eine Entwicklung als bei den Oppositionsanträgen.

**Vorsitzender:** Vielen Dank! Vielen Dank an die Experten! Ich glaube, es war hochinteressant. Wir werden ein Protokoll erstellen, das sicherlich auch politisch nutzbar sein wird. Die Fraktionen sind nun aufgefordert, daraus Schlüsse zu ziehen. Vielen Dank!

**Ende der Sitzung: 13:01:20 Uhr**



Winfried Hermann, MdB  
**Vorsitzender**

**Öffentliche Anhörung**  
**am 13. April 2011**

zu den Anträgen der Fraktionen der SPD, DIE LINKE.  
und BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN  
zum Thema

**Verkehrsinfrastruktur**

- BT-Drs.: 17/5022, 17/1971, 17/1988

**Stellungnahmen**

<b>Intraplan Consult GmbH, München</b> A-Drs. 17(15)198-A	<b>Seite 38</b>
<b>Andreas Kossak Forschung &amp; Beratung, Hamburg</b> A-Drs. 17(15)198-B(neu)	<b>Seite 50</b>
<b>Kieler Institut für Weltwirtschaft – Prognose Zentrum, Büro Berlin</b> A-Drs. 17(15)198-C	<b>Seite 59</b>
<b>Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V. (BUND), Berlin</b> A-Drs. 17(15)198-D	<b>Seite 62</b>
<b>KCW GmbH, Berlin</b> A-Drs. 17(15)198-E	<b>Seite 77</b>
<b>Pro Mobilität e.V., Berlin</b> A-Drs. 17(15)198-F	<b>Seite 88</b>



# Belastbarkeit von Bewertungsergebnissen vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden Nachfrageprognosen

Kurzreferat vor dem Verkehrsausschuss des Deutschen Bundestages am 13.04.2011

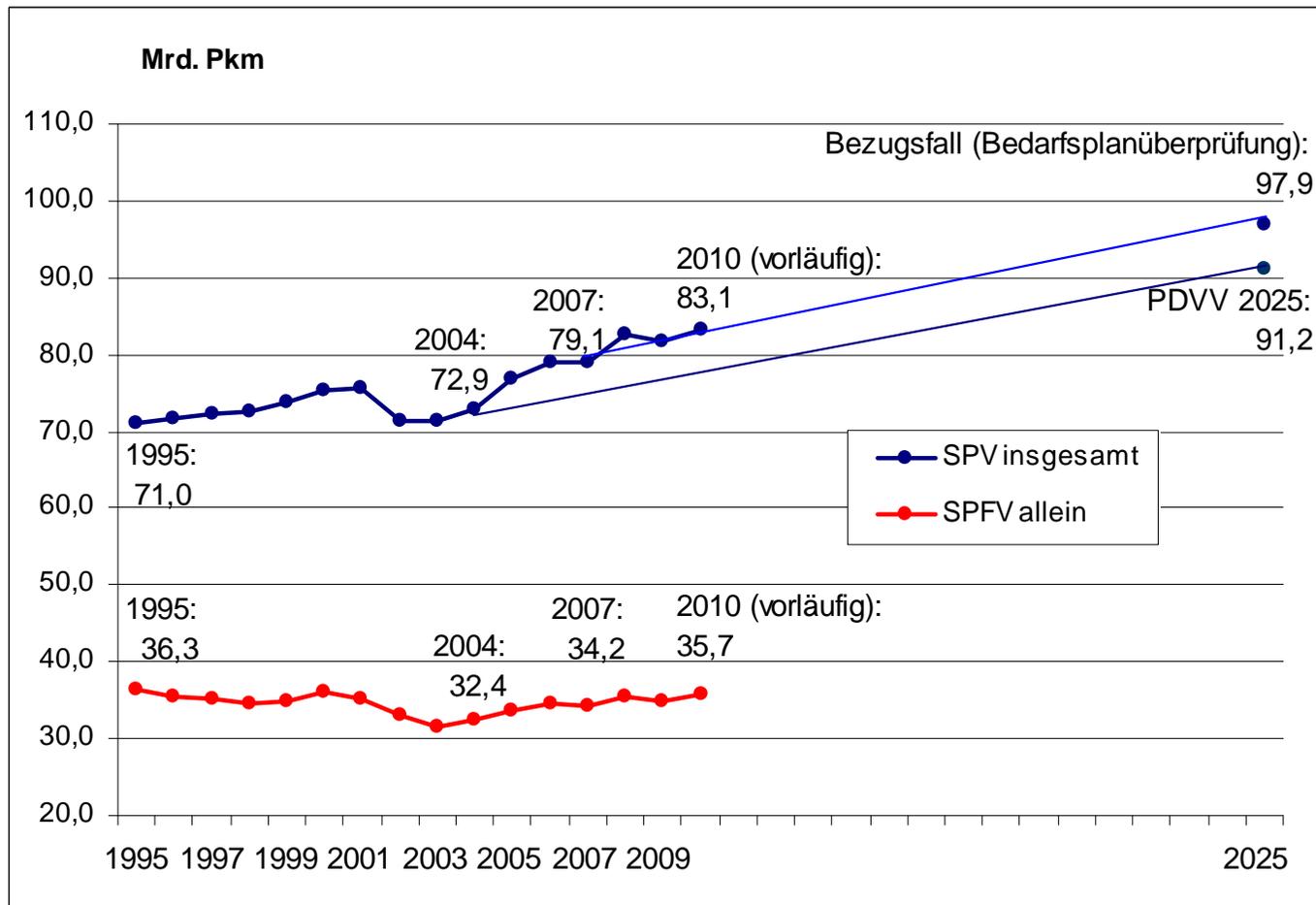
# 1 Allgemeines

- Prognosen sind immer **Wenn-Dann-Prognosen**, d.h. die Prognoseergebnisse sind nur vor dem Hintergrund der zugrunde liegenden Ausgangsannahmen zu verstehen
- Wichtigste **Ausgangsannahmen** für die „**Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025**“ (PDVV 2025) im Auftrag des BMVBS
  - Steigerung der **Bruttowertschöpfung** in Deutschland 2004<sup>1)</sup> – 2025 um durchschnittlich **1,7 % p.a.** (real)
  - Steigerung der **spezifischen Nutzerkosten** im motorisierten Individualverkehr (MIV) und im Schienenpersonenverkehr (SPV) um durchschnittlich **1,0 % p.a.** (real)
  - Senkung der **spezifischen Transportkosten** im Straßen- und Schienengüterverkehr um durchschnittlich **0,4 % p.a.** (real) und bei der Binnenschifffahrt um durchschnittlich **1,7 % p.a.** (real)
  - Steigerung des Pkw-Bestandes um durchschnittlich **0,6 % p.a.**
- Die oben aufgeführten Prognoseprämissen wurden in den Jahren 2005/2006, d.h. vor der **Wirtschafts- und Finanzkrise** festgelegt

<sup>1)</sup> Basisjahr für die Verkehrsprognose 2025

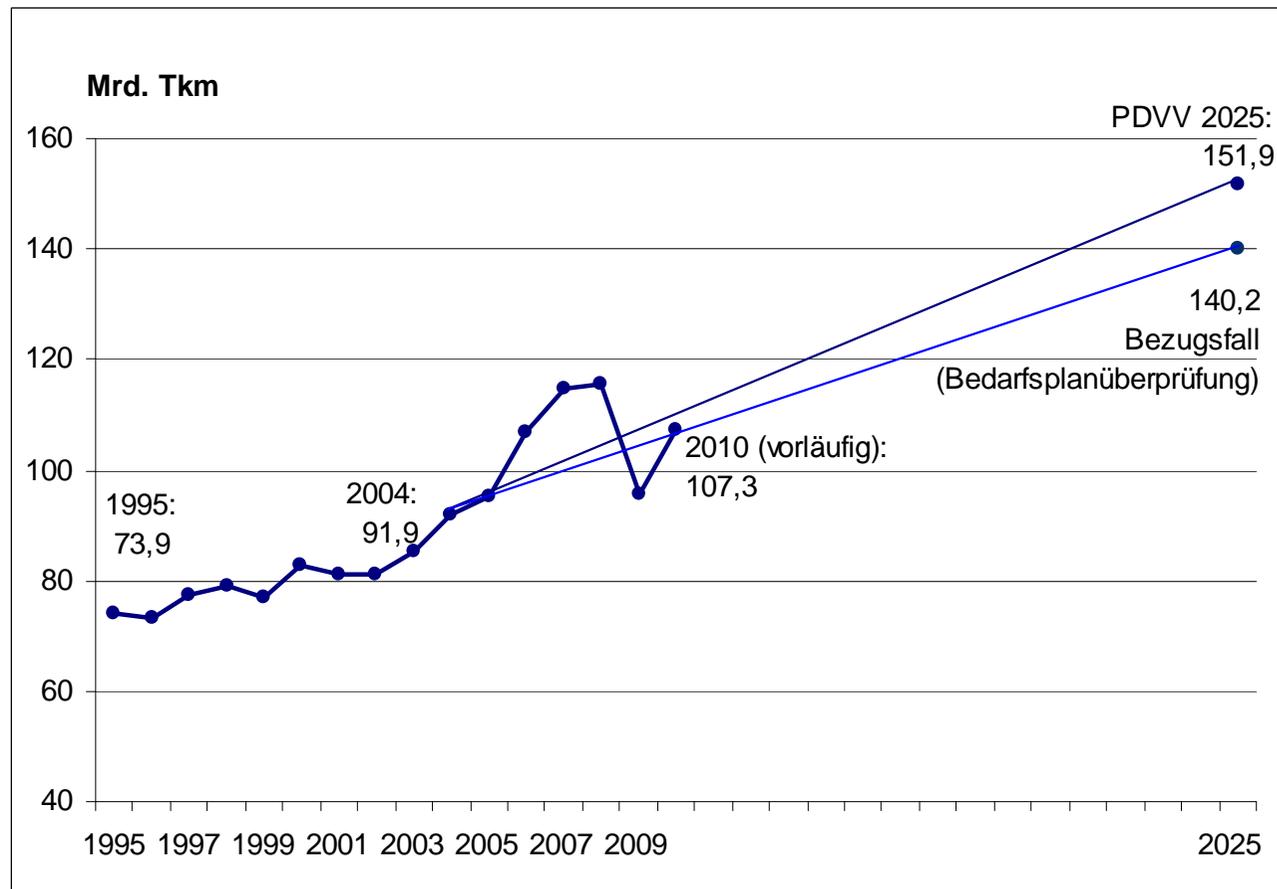
## 2 Abgleich der seit 2004 eingetretenen Nachfrageentwicklung mit der PDVV 2025

### 2.1 Verkehrsleistungen im Schienenpersonenverkehr



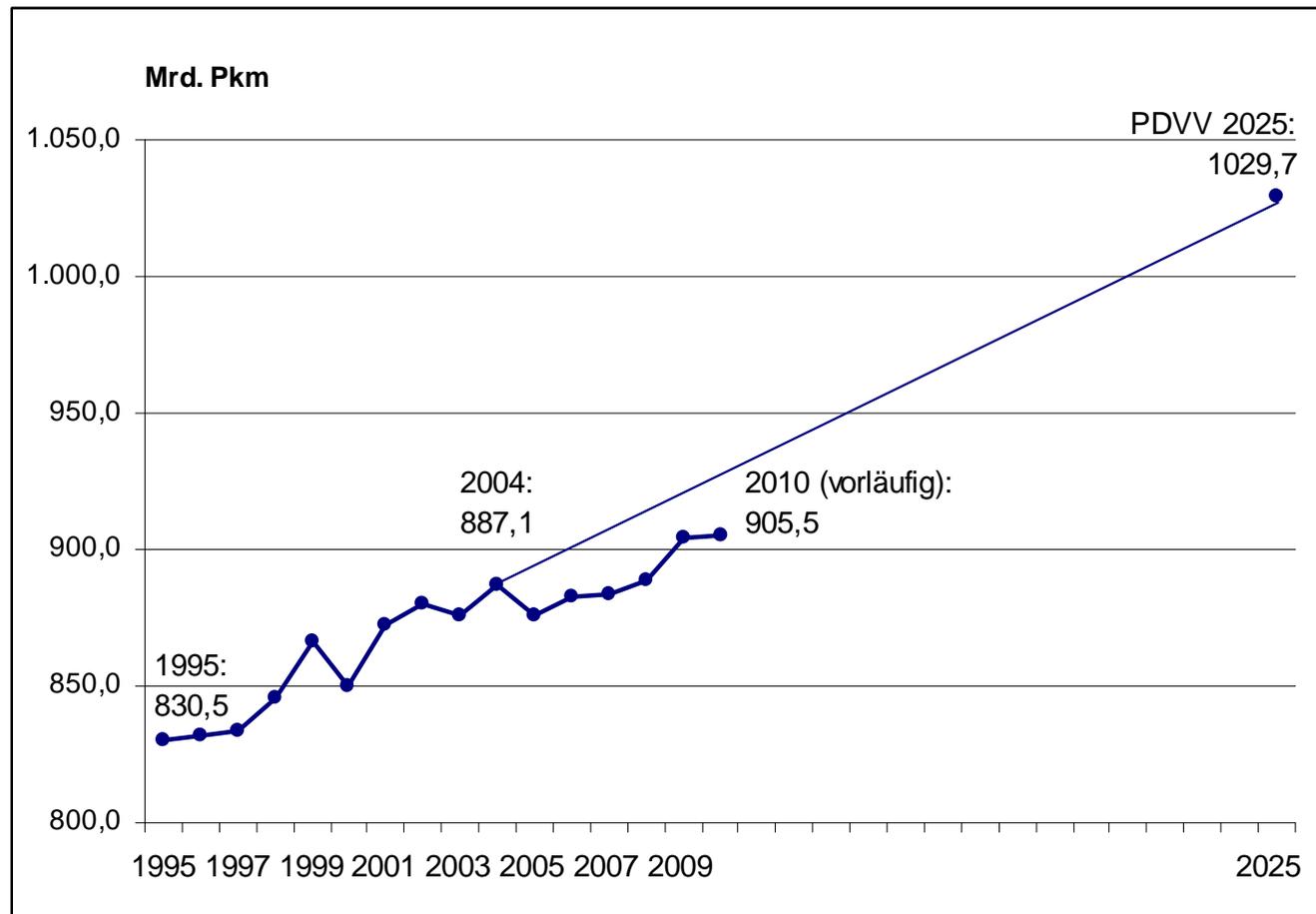
## 2 Abgleich der seit 2004 eingetretenen Nachfrageentwicklung mit der PDVV 2025

### 2.2 Transportleistungen im Schienengüterverkehr



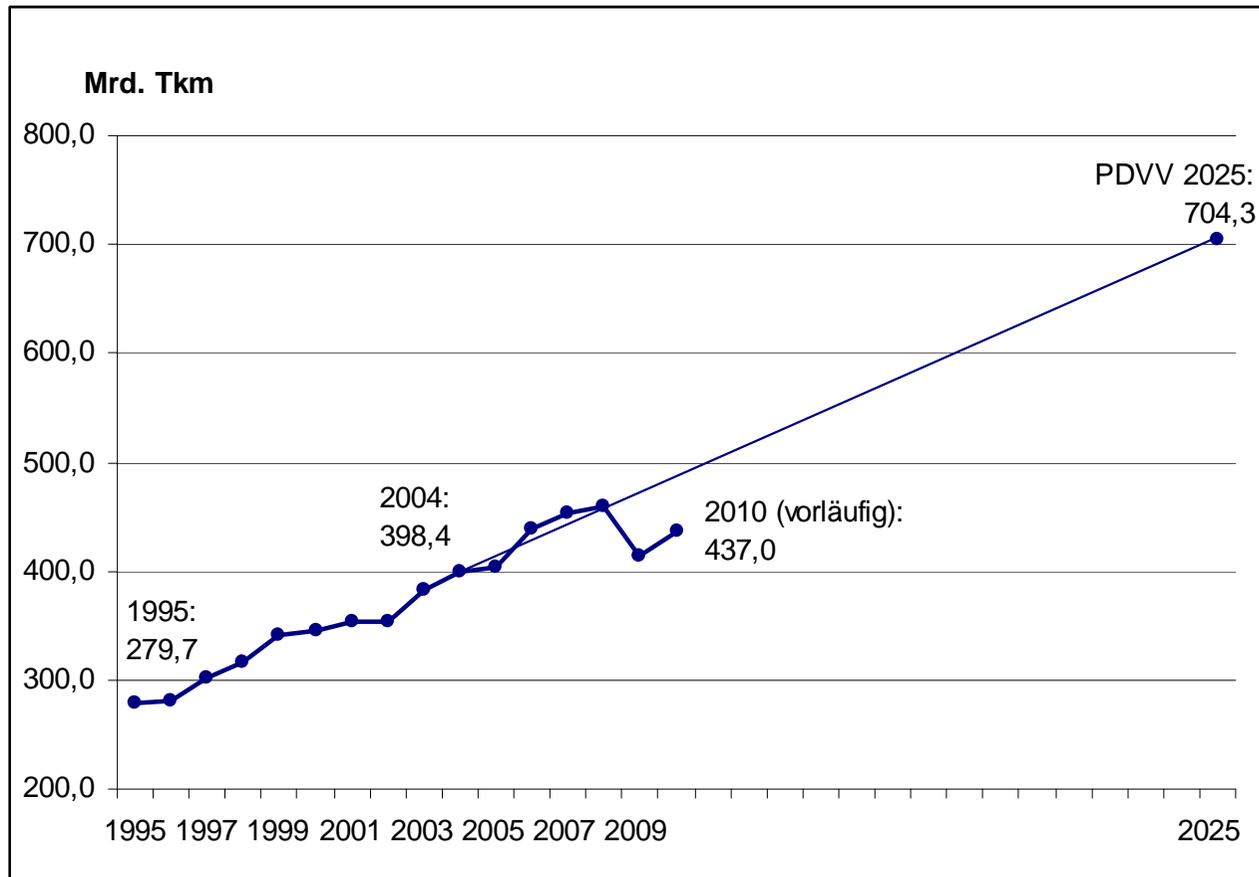
## 2 Abgleich der seit 2004 eingetretenen Nachfrageentwicklung mit der PDVV 2025

### 2.3 Verkehrsleistungen im motorisierten Individualverkehr



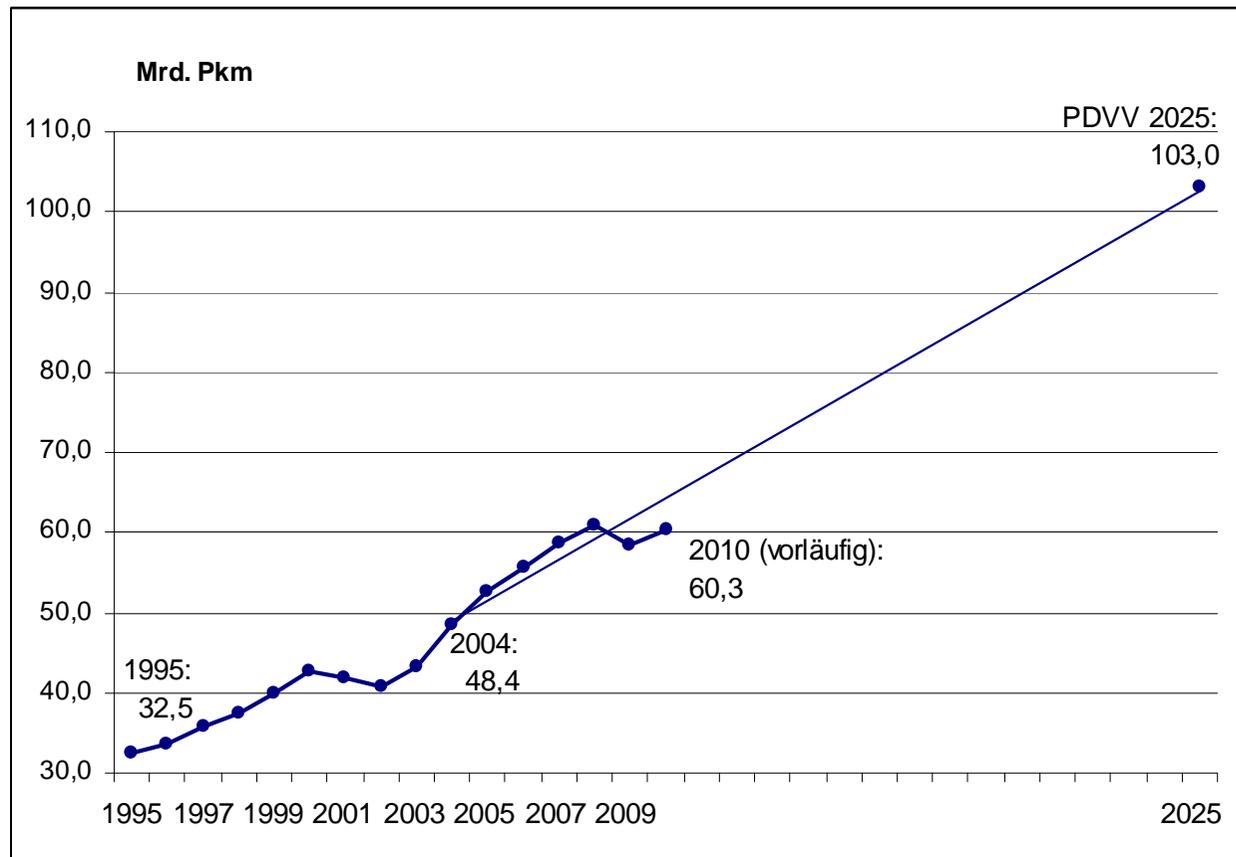
## 2 Abgleich der seit 2004 eingetretenen Nachfrageentwicklung mit der PDVV 2025

### 2.4 Transportleistungen im Straßengüterverkehr



## 2 Abgleich der seit 2004 eingetretenen Nachfrageentwicklung mit der PDVV 2025

### 2.5 Verkehrsleistungen im Luftverkehr



### 3 Fazit (1)

- Langfristige Entwicklungstrends werden immer wieder durch kurzfristige  **Krisenbedingte Einbrüche**  und  **überproportionale Zuwachsraten in Boomphasen**  überlagert
- Erfahrungsgemäß  **gleichen sich**  die betreffenden Einbrüche und die im Anschluss hieran zu beobachtenden überproportionalen Zuwachsraten  **langfristig aus**
- Krisenbedingte Einbrüche dürften allenfalls dazu führen, dass die für einen bestimmten Zeitpunkt (hier 2025) prognostizierten Nachfragemengen  **erst zu einem späteren Zeitpunkt**  erreicht werden
- Bei der Bewertung der Neu- und Ausbaumaßnahmen im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung wird  **innerhalb des Betrachtungszeitraumes**  (30 Jahre ab Inbetriebnahme) von einem  **konstanten Nachfrageniveau**  gemäß aktuell gültiger Prognose ausgegangen
- **Nach 2025 zu erwartende Nachfragezuwächse**  bleiben also  **unberücksichtigt**
- Hierdurch wird der Effekt einer  **möglichen zeitlichen Verschiebung**  der Erreichung des für 2025 prognostizierten Nachfrageniveaus  **kompensiert**

### 3 Fazit (2)

- Die **Wirtschafts- und Finanzkrise** hat im Jahr 2009 zu **erheblichen Einbrüchen** bei den Transportleistungen insbesondere im **Straßen- und Schienengüterverkehr** geführt
- Im **Schienenpersonen- und im Luftverkehr** waren die Einbrüche im Jahr 2009 **weniger gravierend**
- Die **Verkehrsleistungen im MIV** sind im Jahr 2009 gegenüber dem Vorjahr aufgrund der gesunkenen Kraftstoffpreise **sogar gestiegen**
- Die Verkehrsleistungen des Schienenpersonenverkehrs liegen im Jahr 2010 **genau auf dem Entwicklungspfad** der aktualisierten Verkehrsprognosen für die Überprüfung des Bedarfsplans für die Bundesschienenwege
- Beim **Schienengüterverkehr** lag die Istentwicklung bis 2008 **deutlich oberhalb des Entwicklungspfades** gemäß Bedarfsplanüberprüfung
- Der **starke Einbruch im Jahr 2009** konnte 2010 **teilweise kompensiert** werden, so dass auch hier die Istentwicklung wieder der prognostizierten Entwicklung entspricht

### 3 Fazit (3)

- Beim Verkehrsträger Eisenbahn besteht also **kein Anlass**, an der Eignung der vorliegenden Verkehrsprognosen für die Bewertung von Infrastrukturmaßnahmen **zu zweifeln**
- Beim **motorisierten Individualverkehr** liegt der Istwert für das Jahr 2010 **2,4 % unterhalb des prognostizierten Entwicklungspfad**
- Dies ist insbesondere auf die zwischen 2004 und 2008 **überproportional gestiegenen Kraftstoffpreise** bei einer gleichzeitig **geringen Steigerung der verfügbaren Einkommen** zurückzuführen
- Beim **Straßengüterverkehr** lag die Istentwicklung bis zum Jahr 2008 auf dem prognostizierten Entwicklungspfad
- Der im Jahr **2009 eingetretene Einbruch** konnte im Jahr 2010 **teilweise** wieder **kompensiert** werden
- Der **Istwert des Jahres 2010** liegt aber immer noch **10 % unterhalb** des prognostizierten Entwicklungspfad
- Die **aktuelle Entwicklung der Transportleistungen** im Straßengüterverkehr deutet darauf hin, dass der prognostizierte Entwicklungspfad **mittelfristig wieder erreicht** wird

### 3 Fazit (4)

---

- Bei **gesamtwirtschaftlichen Bewertungen** wurden bei den im vordringlichen Bedarf enthaltenen Neu- und Ausbaumaßnahmen des **Straßennetzes** in der Regel **Nutzen-Kosten-Verhältnisse von mehr als 3,0** erreicht
- Es kann also **nicht davon ausgegangen** werden, dass der **Nachweis der gesamtwirtschaftlichen Vorteilhaftigkeit** der betreffenden Maßnahmen durch eine möglicherweise verzögerte Nachfrageentwicklung **in Frage gestellt** wird



INTRAPLAN  
Consult GmbH

**Mobilität**  
verantwortlich gestalten

Orleansplatz 5a  
81667 München  
T +49 (0)89 – 459 11 112  
F +49 (0)89 – 459 11 212

Ansprechpartner: Hans-Ulrich Mann  
sekmann@intraplan.de

13.04.2011

BERATUNGSUNTERLAGE  
Bitte aufbewahren!

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP**  
**Nr. 17(15)198-B(neu)**

## Stellungnahme

Dr.-Ing. Andreas Kossak – AK Forschung & Beratung Hamburg

zur  
Öffentlichen Anhörung am 13. April 2011  
zum Thema: „**Verkehrsinfrastruktur**“

**Öffentliche Anhörung des Ausschusses für  
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages  
Thema „Verkehrsinfrastruktur“  
am 13. April 2011**

Kurzkommentare zu ausgewählten Themen  
aus den der Anhörung zugrunde liegenden Anträgen:

**I. Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur / Bundesverkehrswege**

In den Anträgen wird durchweg sehr zu Recht einerseits die beträchtliche Bedeutung der Qualität der Verkehrsinfrastruktur für Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt hervorgehoben und andererseits die bereits latente Unterfinanzierung sowie die derzeit unsichere Zukunft der Finanzierung aller Sektoren der Bundesverkehrswege konstatiert (Stichworte: Instandhaltungskrise, tickende Zeitbomben, schwarzes Loch). Gleichzeitig wird wiederholt (ebenfalls sehr zu Recht) auf vielfältige Mängel der bisherigen Praxis der Bundesverkehrswegeplanung und auf die mangelhafte Effizienz des Einsatzes der verfügbaren Mittel hingewiesen. In diesem Zusammenhang sollte in Betracht gezogen werden:

- Das Maß der Unterfinanzierung im **Straßensektor** ist mit sehr großer Wahrscheinlichkeit noch wesentlich höher, als derzeit regelmäßig als Maßstab der „Auskömmlichkeit“ angesetzt wird (rd. 7 Mrd. € p.a.); in dem betreffenden Ansatz sind weder die Kostensteigerungen in den letzten Jahren und in Zukunft, noch der Nachholbedarf als Ergebnis der latenten Unterfinanzierung, noch der mit der Zeitachse progressive Anstieg der Kosten für den Ausgleich unterlassener / verzögerter Instandhaltung (auch nur annähernd ausreichend) berücksichtigt.
- Im **Schienen Sektor** werden die Ermittlungen des DB-Netzbeirates sowie die Ergebnisse des KCW - Gutachtens im Auftrag des Umweltbundesamtes („Schienennetz 2025 / 2030“) als realistischer Orientierungsrahmen für den Finanzierungsbedarfs angesehen; die Deckung des Bedarfs ist derzeit nicht annähernd gewährleistet.
- Bei den **Bundeswasserstraßen** wird der tatsächliche Bedarf erheblich höher vermutet, als von den zuständigen Verwaltungen angegeben (1 Mrd. € p.a.); das gilt jedenfalls unter der Voraussetzung, dass die Systemverkehre deutlich gestärkt und die Seehafenanbindungen maßgeblich verbessert werden, um den Anteil der als besonders umweltverträglich einzuordnenden Binnenschifffahrt an den Güterverkehrsleistungen wieder zu erhöhen.

Vor diesem Hintergrund wird es für verfehlt angesehen, die Umschichtung von Mitteln aus einem unterfinanzierten Sektor in einen anderen unterfinanzierten Sektor zu fordern bzw. in Betracht zu ziehen. Vielmehr sollte der Befund zum Anlass genommen werden, nunmehr endlich die Instrumente und Prozeduren der Bundesverkehrswegeplanung und -finanzierung ernsthaft auf den Prüfstand zu stellen und aus den Ergebnissen der Prüfung die erforderlichen Konsequenzen zu ziehen. Dazu sollte gehören:

- eine **schonungslose Bilanz des tatsächlichen Zustandes** / Instandhaltungsbedarfs der vorhandenen Infrastruktur.

- eine **Neudefinition / Revision des Aus- und Neubaubedarfs** und der damit verbundenen Kosten auf der Grundlage eines überzeugenden integrierten Konzeptes für das künftige System der Bundesverkehrswege.
- eine realistische Abschätzung der **Haushalts-Mittel**, die vor dem Hintergrund der sich verändernden und zunehmenden Anforderungen an die öffentlichen Haushalte aus anderen Politikbereichen unter den „traditionellen“ Bedingungen der Finanzierung zukünftig für die Bundesverkehrswege zur Verfügung stehen.
- eine realistische Abschätzung der mittelfristig tatsächlich **erschließbaren Effizienzpotentiale** für den Einsatz der verfügbaren Mittel sowie der Bedingungen, die geschaffen werden müssen, um die identifizierten Potentiale auch tatsächlich zu erschließen.
- eine von Ideologie sowie Lobby- und traditionellen „Haushälter“ - Positionen möglichst weitgehend unbelastete **Prüfung aller realistischen Optionen** einer Ergänzung oder Substitution der traditionellen Finanzierung der Bundesverkehrswege.

## II. „Zukunftskommission ... Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“

Vor dem Hintergrund der unter Punkt I. skizzierten Situation und der gegenwärtigen Perspektive der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur des Bundes (aber ebenso auch der Länder und Gemeinden) wird der Gedanke der Einsetzung einer „Zukunftskommission zur Reform der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ grundsätzlich befürwortet. Ausschlaggebend für die Sinnfälligkeit und Wirksamkeit des Vorhabens ist allerdings:

- absolute Unabhängigkeit der Kommission in ihrer Aufgabenerfüllung
- geeignete /zielkonforme / unkonventionelle personelle Zusammensetzung
- „Nationaler Champion“ als Vorsitzender
- leistungsfähige unabhängige fachliche Unterstützung
- Aufgabenstellung, die die Prüfung aller realistischen Optionen einschließt
- Bereitschaft von Politik und Verwaltung, die Empfehlungen der Kommission prinzipiell zeitnah umzusetzen.

Der betreffende Antrag zielt offenkundig auf eine Aufgabenstellung, die noch deutlich über die der „Pällmann-Kommission“ hinausgeht. Die Empfehlungen der „Pällmann-Kommission“ wurden seinerzeit weitgehend einvernehmlich von der Politik und den relevanten Lobby-Organisationen, Interessengruppen und Verbänden begrüßt; eine schnelle Umsetzung wurde gefordert. Die Empfehlungen betreffen zahlreiche Komplexe, zu denen in diesem Zusammenhang erneut Anträge gestellt wurden. Gleichwohl sind sie (bisher) nur zu einem sehr geringen Teil umgesetzt worden. Das gilt beispielsweise auch für die in den Anträgen mehrfach angesprochene **Abstufung von Bundesstraßen**, die faktisch nur eine geringe Bedeutung für den Fernverkehr haben bzw. die diese im Zuge des Ausbaus des Netzes der Bundesautobahnen weitgehend verloren haben.

Hinsichtlich der Zusammensetzung der Kommission wird empfohlen, ggf. nicht in erster Linie oder gar ausschließlich die „üblichen Verdächtigen“ aus Wirtschaft, Wissenschaft, Instituten, Beratungsindustrie, Verwaltung und Politik zu berücksichtigen, sondern gezielt auch unabhängige Persönlichkeiten / Fachleute einzubeziehen.

### III. Bewertung von Maßnahmen unter Kosten-Nutzen-Gesichtspunkten

Zu Recht werden in den Anträgen wiederholt die **Verfahren und Methoden zur Auswahl, Bewertung und Priorisierung von Maßnahmen der Verkehrsinfrastruktur in der Bundesverkehrswegeplanung** bemängelt. Zu den Kernkomponenten gehören die „standardisierten Bewertungsverfahren“ auf der Basis von Kosten-Nutzen-Analysen. Die betreffenden Verfahren gehören seit Jahrzehnten zum Standardwerkzeug der Verkehrsökonomien; ihre Ausprägung und Handhabung wird ebenso lange von unabhängigen Fachleuten als „Bewertungshokuspokus“ klassifiziert - vor allem wegen der Spielräume der Variation / Manipulation. Aufgrund der in hohem Maße unterschiedlichen Funktionen und Wirkungen von Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen verschiedener Sektoren eignen sich Kosten-Nutzen-Analysen allein nicht für eine tatsächlich sachgerechte Bewertung und Priorisierung. Das gilt insbesondere für Maßnahmen von überregionaler und nationaler Bedeutung. Dem ist im Ausland vielerorts bereits Rechnung getragen worden; ein besonders gutes Beispiel ist die Eddington Transport Study („Eddington Review“) in Großbritannien. Die bisher im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung praktizierten Verfahren und Methoden sind jedenfalls dringend revisionsbedürftig.

### IV. Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP / PPP) Bundesverkehrswege

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) / Public Private Partnership (PPP) im Verkehrsinfrastruktursektor genießen / genießt in der Bundesrepublik bisher / gegenwärtig überwiegend ein negatives Image. Das spiegelt sich auch in den Anträgen in diesem Zusammenhang wieder. Ausschlaggebend dafür ist allerdings nicht die mangelhafte Eignung von ÖPP / PPP, sondern die bisherige Praxis der Anwendung bei den Bundesfernstraßen; sie hat die betreffende Beschaffungsform eher diskreditiert als ihr tatsächliches Potential aufzuzeigen und nutzbar zu machen. Das Potential von ÖPP / PPP, im Vergleich zur traditionellen Projekthandhabung

- Kosten zu sparen,
- Maßnahmen früher und schneller zu realisieren,
- höheren Nutzen zu erzielen,
- Risiken für die öffentliche Hand zu mindern,
- Nachhaltigkeit in der Finanzierung zu erreichen sowie
- Innovationen zu fördern

ist nach allen über lange Jahre gesicherten Erfahrungen weltweit unstrittig und beträchtlich. Richtig eingesetzt kann ÖPP / PPP einen wirkungsvollen Beitrag zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und zur effizienteren Nutzung der verfügbaren Mittel liefern. Es ist allerdings kein „Allheil-Mittel“ zur auch nur annähernden Lösung der substantiellen und strukturellen Mängel, um die es in der Bundesrepublik seit Jahren und für die absehbare Zukunft in der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung geht.

Entscheidend für die Erschließung der Potentiale von ÖPP / PPP sind die Auswahl der dafür geeigneten Projekte und die Rahmenbedingungen. Entgegen der in den Unterlagen zur Anhörung zitierten Position der Deutschen Bahn, ist ÖPP / PPP **auch und gerade für die Bahninfrastruktur** geeignet. Sowohl die EU als auch die Europäische Investi-

tionsbank (EIB) haben sich seit Jahren explizit eine intensive Förderung in diesem Bereich auf die Fahnen geschrieben. Die Organisation der europäischen Eisenbahnunternehmen betont regelmäßig, dass „PPP innovative Finanzierungs-Möglichkeiten bietet, um Schlüsselprojekte der Bahninfrastruktur zu realisieren“. Das gilt im Übrigen auch für die Binnenwasserwege.

## V. Straßenbenutzungsgebühren / PKW-Maut

Die schrittweise Einführung von entfernungs- /belastungs- /umweltwirkungsabhängigen Benutzungsgebühren für alle Motorfahrzeuge auf allen Straßen im Sinne eines **systematischen Paradigmenwechsels von der traditionellen Steuerfinanzierung der Straßen zur Nutzerfinanzierung** wird ausnahmslos von allen hochrangigen Gremien und Kommissionen empfohlen, die sich in den vergangenen Jahren weltweit unter unterschiedlichen Rahmenbedingungen mit dem Thema beschäftigt haben; dazu gehören nicht zuletzt die EU-Kommission („faire und effiziente Preise im Verkehr“), die „Pällmann- Kommission“ und der wissenschaftliche Beirat beim Bundesverkehrsministerium.

Exemplarisch hat die vom US - amerikanischen Kongress eingesetzte „National Surface Transportation Infrastructure Finance Commission“ die Begründung dafür in ihrem Schlussbericht vom 26. Februar 2009 wie folgt formuliert: „Direkte Gebühren in Form entfernungsabhängiger Benutzungsgebühren (vehicle mileage travelled – VMT) sind die langfristig wirkungsvollste und nachhaltigste Option ... die Finanzierung des Systems zur Verfügung zu stellen ... Sowohl die praktischen Beispiele als auch die wissenschaftliche Forschung zeigen, dass VMT - Gebührensysteme es nicht nur ermöglichen, die erforderlichen Einnahmen zu erzielen, sondern auch zusätzliche Vorteile bieten, wie eine effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen, verringerte Belastungen der Umwelt und Reduzierung anderer nachteiliger externer Wirkungen sowie Mehrwerte für die Nutzer. Entscheidend aber ist, dass entfernungsabhängige Benutzungsgebühren die **einzige aller Optionen** ist, die die Kommission ausgewertet hat, durch die neben der Erzielung von Einnahmen tatsächlich auch der Umfang zusätzlich erforderlicher Kapazitäten dadurch vermindert werden kann, dass die **verfügbaren Kapazitäten effizienter genutzt** werden können.“

Es hat sich allerdings (auch weltweit) gezeigt, dass die Umsetzung des Paradigmenwechsels in der Öffentlichkeit umstritten und aufgrund dessen ein politisch höchst sensibles Thema ist. Ausschlaggebend dafür war / ist in Deutschland die Handhabung der Einnahmen aus der Lkw-Maut für die Benutzung von Bundesautobahnen seit deren Einführung in 2005. Aufgrund dessen haben auch solche politisch offenkundig besonders relevanten Verbände und Organisationen, die das Vorhaben ursprünglich befürwortet haben (u.a. ADAC, VDA), ihre Zustimmung (vorerst) öffentlich nachdrücklich zurückgezogen. Die dabei verwendeten Argumente sind vielfach höchst fragwürdig; ausschlaggebend ist in erster Linie die Erwartung, dass der Paradigmenwechsel nicht systemgerecht vollzogen wird, sondern zu Mehrbelastungen ohne Gegenleistung führt.

Die Straßeninfrastruktur wird auf absehbare Zeit den weit überwiegenden Anteil der Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr zu bewältigen haben. Vor dem Hintergrund der Dimension der Probleme ihrer Finanzierung wird es für dringend geboten gehalten, zeitnah (erneut) systematisch alle Optionen sowie Argumente Pro und Contra vorbehaltlos zu prüfen / von unabhängigen Fachleuten prüfen zu lassen (vergleiche Punkt I.). Dabei sollten jedenfalls sowohl die Potentiale einer effizienteren Verwendung der Haushaltsmittel als auch die Steuerungsmöglichkeiten von direkten Benutzungsgebühren vor allem auch im Sinne einer Reduzierung der nachteiligen Umweltwirkungen in die Analysen einbezogen werden. Für den Fall, dass die Prüfung eine deutliche Vorteilhaftigkeit des Paradigmenwechsels ergibt, wird der Ausgestaltung des schrittweisen Überganges besondere Aufmerksamkeit zu schenken sein.

## **VI. Querfinanzierung aus Benutzerentgelten**

„Nutzerentgelte legitimieren sich nur durch den direkten Bezug zwischen Benutzung und Mittelverwendung und sind grundsätzlich in denjenigen Infrastrukturbereichen einzusetzen, für deren Nutzung sie erhoben werden. Ausnahmen müssen Einzelentscheidungen vorbehalten bleiben und einen eindeutig nachvollziehbaren Bezug (zu dem Sektor, in dem die Gebühren erhoben werden) haben“ („Pällmann-Kommission“). Bei Letzterem kann es sich beispielsweise um die Verwendung im Rahmen multimodaler Korridore oder den Ausbau multimodaler Umschlaganlagen handeln. Die betreffende Definition steht im Einklang mit der Grundposition der EU-Kommission, die seither allerdings auf Betreiben mehrerer Mitgliedstaaten sukzessive aufgeweicht worden ist.

Die Querfinanzierung anderer Verkehrsträger aus Benutzungsgebühren jenseits der Ausnahmeprinzipien ist zu Recht ein entscheidendes Hindernis für die Weiterentwicklung der Infrastrukturfinanzierung im Sinne eines systematischen Paradigmenwechsels vor allem im Straßensektor. Das hat sich sehr ausgeprägt am Beispiel der (in praxi sogar lediglich formalen / deklamatorischen) Querfinanzierung von Schiene und Binnenwasserwegen aus den Einnahmen aus der „Lkw-Maut“ in Deutschland gezeigt. Dadurch wurde nicht zuletzt die Glaubwürdigkeit der Politik in diesem Zusammenhang nachhaltig beschädigt.

## **VII. Internalisierung externer Kosten der Verkehrsträger**

Die deutliche Verbesserung der Umweltverträglichkeit des Verkehrssystems als Ganzes und seiner einzelnen Komponenten ist ein unstrittiges Ziel. Die „Internalisierung der externen Kosten“ wird in diesem Zusammenhang spätestens seit Erscheinen des EU-Grünbuchs **„Faire und effiziente Preise im Verkehr“** (in 1995) als ein wirkungsvolles Instrument zur Verfolgung der Zielsetzung angesehen; es ist jedoch nur eines von zahlreichen Instrumenten. Die erforderlichen Grundlagen für eine sachlich überzeugende und politisch operable Umsetzung der Internalisierung der externen Kosten sind bisher nicht bzw. nur sehr unzureichend verfügbar. Das hat nicht zuletzt die Diskussion um die Ergebnisse des mit immensem Aufwand unterlegten **„Greening Transport Package“** der EU-Kommission gezeigt. Nach wie vor wird unter Fachleuten beispielsweise darüber gestritten, welche Komponenten überhaupt den externen Wirkungen / Kosten in die-

sem Zusammenhang zuzurechnen sind und wie eine faire sowie effiziente Internalisierung ggf. erfolgen müsste. Die EU-Kommission hat sich vor diesem Hintergrund bei der Einordnung ihrer Vorschläge für die Integration des „**polluter-pays-principle**“ in die nächste Version der Eurovignetten-Richtlinie vorerst auf die fragwürdige Position zurückgezogen: „Besser das Richtige nicht perfekt tun, als weiterhin das Falsche“.

In dieser Situation wird empfohlen, nicht die einzelnen Verkehrsträger hinsichtlich ihrer tatsächlich oder vermeintlich besseren Umweltverträglichkeit gegeneinander auszuspielen – zumal die Ergebnisse von Gutachten zu der Thematik je nach Auftraggeber in erstaunlichen Grenzen variieren. Stattdessen sollte vorerst eine Konzentration auf die vielfältigen Möglichkeiten erfolgen, die Umweltverträglichkeit der Teilsysteme selbst weiter zu verbessern. Das schließt die indirekte „Internalisierung externer Kosten“ über die Erhöhung von internen Kosten als Ergebnis von Vorgaben zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit ein.

Die Variation der Lkw-Maut-Sätze für die Benutzung der Bundesautobahnen nach Emissions-Standards innerhalb der von der EU vorgegebenen (bisher engen) Spielräume auf der Basis der Orientierung der Gesamteinnahmen an den internen Kosten hat beispielsweise die Beschaffung / Nutzung „sauberer“ Lkw offenkundig maßgeblich beschleunigt; die Spielräume sind noch erweiterungsfähig. Die zeitliche und örtliche Variation selbst nur der Benutzungsgebühren von schweren Lkw auf Fernstraßen kann beträchtlich zum Abbau von Staus beitragen; die EU empfiehlt das auf der Basis internationaler Erfahrungen bereits in der aktuell gültigen Eurovignettenrichtlinie von 2006. In der derzeit vorbereiteten nächsten Version der Richtlinie sollen die Spielräume noch erweitert werden. Die Anwendung der Variation ist in der Bundesrepublik trotz gelegentlicher Ankündigungen bisher ausgeblieben. Intelligente Gebührensysteme können im Übrigen auch im Luftverkehr erheblich zur Verbesserung der Umweltverträglichkeit beitragen und werden in diesem Sinne teilweise bereits genutzt (nach Umweltstandards gestaffelte Start- und Landegebühren etc.).

Ein weiteres Beispiel: Anlässlich einer Anhörung des „Office of Technology Assessment“ des US-Kongresses zur Zukunft des Automobils in 1980 wurden die Forschungschefs der weltweit größten Automobilhersteller gefragt, ob es möglich sei, den **mittleren Flottenverbrauch von Neu-Pkw auf 3 Liter je 100 km** zu reduzieren – und wenn ja, wie lange das dauern würde; Antwort: es ist möglich, ohne staatliche Förderung dauert es gut 20 Jahre, mit staatlicher Förderung knapp 10 Jahre, Voraussetzung: **„it has to be mandated“**! Ein dementsprechendes politisches Mandat hat es jedoch weltweit (bisher) nicht gegeben.

## **VIII. Verlagerung von Verkehren auf die Schiene**

Die Verlagerung von beträchtlichen Anteilen des Personenverkehrs und des Güterverkehrs von der Straße (aber auch vom Luftverkehr) auf die als erheblich umweltfreundlicher und effizienter eingeordnete „Schiene“ ist erklärtes Ziel der Bundesregierungen aller Couleur seit rund vier Jahrzehnten. Die betreffende Zielsetzung hat sich in zahlreichen politischen Prognosen zur Bundesverkehrswegeplanung niedergeschlagen, die

selbst im Bundesverkehrsministerium intern als „**Lebenslügen der deutschen Verkehrspolitik**“ apostrophiert werden. In der Verkehrswirklichkeit ist über Jahrzehnte eher das Gegenteil passiert.

Im Mittelpunkt der Bemühungen in diesem Zusammenhang sollte nicht die tatsächliche oder vermeintliche ordnungspolitische und / oder fiskalische Bevorteilung der Straße und des Luftverkehrs gegenüber der Schiene stehen, sondern die Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit der Schiene durch **Aktivierung ihrer system-immanenten qualitativen und quantitativen Stärken**. Zuverlässigkeit, Pünktlichkeit, Sauberkeit und Servicequalität im **Personenverkehr** vor allem der Deutschen Bahn stehen zu Recht seit Jahren in der Kritik; nicht zuletzt sind die Streikankündigungen und durchgeführten Streiks der Lokführergewerkschaft in jüngster Zeit vor allem dazu geeignet, das ohnehin ramponierte Ansehen der Bahn im Wettbewerb der Verkehrsträger weiter zu schwächen.

Die Vernachlässigung selbst vieler personalbesetzter Bahnhöfe hinsichtlich des Erhaltungszustandes und der Gestaltung sowie die mangelhafte soziale Qualität der Bahnhöfe selbst und ihres Umfelds haben ein bemerkenswertes Ausmaß erreicht (siehe z.B. Bahnhofstest 2010 der „Frankfurter Rundschau“). Die **drastische Reduzierung der personenbesetzten Bahnhöfe** und der überwiegend schlechte bis katastrophale Zustand in den und um die verbleibenden Anlagen (einschließlich P+R und B+R, wenn überhaupt vorhanden) wird hinsichtlich der Kunden- und Servicequalität in keiner Weise durch die begrüßenswerten Bemühungen an selektiven Schwerpunkten („Bahnhof des Jahres“ etc.) aufgewogen. Durch **Aktivierung intelligenter Verkehrsträger- und Marktübergreifender lokaler Geschäftsmodelle** sowie eine sensiblere Vermarktung oder Entwicklung nicht mehr betriebsnotwendiger Flächen und Einrichtungen in Eigenregie, könnten und sollten die betreffenden Defizite zeitnah bereinigt werden.

Im **Güterverkehr** müssen die angestrebten Verlagerungsmengen von der Infrastruktur auch tatsächlich bewältigt werden können. Das ist nach dem gegenwärtigen Stand der Dinge nicht auch nur annähernd der Fall. Ausschlaggebend ist dabei nicht die theoretische Leistungsfähigkeit des Gesamtnetzes, sondern die praktische Leistungsfähigkeit der maßgeblichen Korridore und Knoten. Die muss zeitnah erheblich erhöht werden. Damit ist nach den aktuellen Rahmenbedingungen für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur jedoch offenkundig nicht zu rechnen; um die Ziele in diesem Zusammenhang zu erreichen, muss eine deutliche Aufstockung und / oder Umschichtung der Mittel von teuren Prestigeprojekten auf Standardprojekte zur Leistungssteigerung des Basisnetzes erfolgen. In diesem Zusammenhang ist zudem zu berücksichtigen, dass die verladene Wirtschaft in der Regel langfristige Planungssicherheit hinsichtlich der Verfügbarkeit zusätzlicher Kapazitäten benötigt; d.h., es müssen perspektivisch über die derzeitigen Ansätze hinaus (z.B. KCW-Gutachten) zusätzliche Kapazitätsspielräume gesichert absehbar sein. Nach Angaben des Geschäftsführers des Verkehrsverbundes Berlin Brandenburg (VBB) werden stattdessen beispielsweise im Rahmen von Streckenmodernisierungen durch die Deutsche Bahn seit Jahren vielfach eher gegenteilige Effekte erzeugt: die Wirkung von Investitionen in die Modernisierung wird beispielsweise durch den Rückbau von Überleit- und Überholstellen teilweise überkompensiert; statt die Leistungsfähigkeit zu erhöhen, wird sie damit sogar noch reduziert.

## IX. Finanzierung des ÖPNV

Die Erhaltung und möglichst weitere Verbesserung der Qualität sowie die Nachfragegerechte Anpassung der Angebote des ÖPNV an die sich verändernden Rahmenbedingungen (Re-Urbanisierung, soziographischer Wandel etc.) wird als einvernehmliches Ziel unterstellt. Vor dem Hintergrund der gegenwärtigen und für die Zukunft absehbaren Anforderungen an die öffentlichen Haushalte ist es jedoch geboten, zu hinterfragen, ob das nur auf dem Wege der Erhöhung der öffentlichen Transfermittel (explizit benannt **„Erhöhung der Entflechtungsmittel“**) und / oder durch Fahrpreiserhöhungen möglich ist. Ein substantieller Ansatz zur **Stärkung der finanziellen Basis des ÖPNV** jenseits der Fahrgeldeinnahmen (Beitrag der „direkten Nutzer“) und der öffentlichen Transfermittel ist

- die Ausschöpfung der vielfältigen Möglichkeiten von **Verkehrsträger- und Marktübergreifenden Aktivitäten** insbesondere unter Nutzung moderner elektronischer Bezahl-, Informations-, Identifikations- und Managementmedien (ausgehend vom elektronischen Ticketing) sowie ggf.
- die Aktivierung des **„Nutznieß-zahlt-Prinzips“** („value capture“ etc.), wie das nicht zuletzt vom wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsministerium in seinem Gutachten von 2007 ausdrücklich empfohlen wurde.

Weltweit mehren sich in den letzten Jahren dynamisch die Anwendungen in diesem Sinne. Die Möglichkeit der Übertragung auf das deutsche ÖPNV-System sollte zeitnah systematisch und nachdrücklich geprüft werden.

## X. Subventionierung von Regionalflughäfen

Regionalflughäfen sind nur in Ausnahmefällen nicht auf eine dauerhafte Alimentierung durch die öffentlichen Hände angewiesen. Die Subventionierung des Ausbaus solcher Standorte mit der Begründung der regionalen Wirtschaftsförderung ist nur dann vertretbar, wenn der Mitteleinsatz mit hoher Wahrscheinlichkeit und nachhaltig die geltend gemachten Ziele auch tatsächlich regionalwirtschaftlich einlöst. Das trifft in der Regel nicht zu. Begründet werden die Subventionen meist mit fragwürdig hergeleiteten „volkswirtschaftlichen Nutzen“ („Jobmaschine“) und / oder der Fiktion einer Bedeutung im Rahmen von überregionalen Flughafensystemen. Die dabei zugrunde gelegten Annahmen gehen meist an den Realitäten der Regionalwirtschaft und den Zusammenhängen im Luftverkehr total vorbei. Tatsächlich ist es dringend geboten, die Praxis der Subventionierung von Regionalflughäfen sowie deren Rolle im Standortsystem der deutschen Flughäfen realitätsnäher zu prüfen, als das bisher überwiegend geschehen ist. Der Anteil der betreffenden Flughäfen an den Flugbewegungen insgesamt ist zwar gering; der Beitrag zur Umweltbelastung ist aufgrund der geringen durchschnittlichen Größe des dort eingesetzten Fluggerätes allerdings überproportional.

Hamburg, den 8. April 2011

Dr. Stefan Kooths  
Institut für Weltwirtschaft an der Universität Kiel

Stellungnahme zur Sitzung des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages am 13. April 2011

### **Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland**

Der Verkehrsinfrastruktur kommt für den Produktionsstandort Deutschland eine besondere Bedeutung zu. Dies liegt maßgeblich an dem mit rund 23 Prozent im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hohen Anteil der industriellen Wertschöpfung, die naturgemäß mit einem entsprechend höheren Gütertransportaufkommen verbunden ist. Darüber hinaus hat sich Deutschland wie kaum ein anderes vergleichbar entwickeltes Land in die weltwirtschaftliche Arbeitsteilung integriert. Hierdurch können Spezialisierungs- und Marktgrößenvorteile genutzt werden, die sich in grenzüberschreitenden Wertschöpfungsketten mit entsprechenden Lieferverkehren niederschlagen. Der Offenheitsgrad, gemessen als Wert der Warenströme im Außenhandel in Relation zur Wirtschaftsleistung, steigt im Trend kontinuierlich an (von etwa 40 Prozent zur Mitte der 1990er Jahre auf zuletzt über 70 Prozent). Diese Entwicklung dürfte sich in Zukunft fortsetzen. Hinzu kommen aufgrund der geografischen Mittellage Deutschlands Transitverkehre, die sich nach den gegenwärtig verfügbaren Prognosen in den nächsten Jahrzehnten wesentlich dynamischer entwickeln werden als das Binnenverkehrsaufkommen.

Angesichts eines sich allenfalls mittel- bis langfristig ändernden Spezialisierungsmusters der deutschen Volkswirtschaft und der Trägheit von Raumstrukturen deuten die genannten Faktoren darauf hin, dass die bereits hohe Verkehrsintensität der deutschen Volkswirtschaft weiter zunehmen dürfte, die Verkehrsnachfrage also stärker wachsen wird als die Wirtschaftsleistung. Die Frage der zweckmäßigen Finanzierung der Investitionen in die (Güter-) Verkehrsinfrastruktur ist vor diesem Hintergrund von herausgehobener Bedeutung, um Fehlsteuerungen zu vermeiden. Die Einrichtung einer Zukunftskommission zur Infrastrukturfinanzierung, wie sie im Antrag der SPD gefordert wird, ist daher nachdrücklich zu begrüßen.

In Anbetracht der zu erwartenden Verkehrsbedarfe, der derzeitigen Ausgestaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung sowie der in einigen Anträgen formulierten Vorschläge sollte aus ordnungsökonomischer Perspektive insbesondere das Primat der Nutzerfinanzierung im Vordergrund der Überlegungen stehen. Die sich gegenüber der derzeit dominierenden Form der Steuerfinanzierung bietenden Vorteile eines solchen Umbaus werden im Folgenden kurz erörtert.

### **Nutzerfinanzierung als ordnungsökonomisch angemessene Bereitstellungsform**

Große Teile der Verkehrsinfrastruktur (insbesondere die Fernstraßen- und Schienennetze) stellen aus Sicht der ökonomischen Theorie Club-Kollektivgüter dar, weil das Exklusionsprinzip (Ausschluss von zahlungsunwilligen Nutzern) zu vertretbaren Transaktionskosten möglich ist. Die Bereitstellung dieser Güterkategorie sollte daher nicht über Steuern, sondern über zweckbezogene Entgelte (Beiträge und Gebühren) finanziert werden. Dies wäre mit zwei entscheidenden volkswirtschaftlichen Vorteilen verbun-

den: zum einen richtet sich die Bereitstellungsmenge, also die Kapazität der errichteten Verkehrsinfrastruktur, dann nach den Präferenzen der potentiellen Nutzer, die diese über ihre Zahlungsbereitschaften signalisieren. Dies beugt Über- und Unterversorgung vor. Zum anderen werden die steuerungsbedingte Verzerrung im Preisgefüge und die damit einhergehenden Allokationsineffizienzen auf Drittmärkten vermieden.

In dem Maße, in dem den verschiedenen Verkehrsträgern alle relevanten Kosten angelastet und verkehrsbezogene Subventionen abgebaut werden, ergibt sich das effiziente Mengengerüst (Umfang und Qualität der jeweiligen Infrastrukturen) endogen aus dem preisgesteuerten Marktgeschehen. Auch werden adäquate Anreize zur Verkehrsvermeidung gesetzt. Um auf dem Wege der politischen Priorisierung zu einer gleichermaßen effizienten Lösung zu gelangen, wären Informationen erforderlich, über die ein zentraler Planer gar nicht verfügen kann. Eine preisgesteuerte Lösung bedeutet indes nicht, dass sich der Staat vollständig aus der Bereitstellungsaufgabe zurückziehen könnte. Eine Ordnung zu schaffen, in der die relevanten Kostenkategorien tatsächlich im Preissystem erfasst werden, bleibt weiterhin eine wichtige wirtschaftspolitische Aufgabe. Auch könnte der Staat – zumindest in einer Übergangszeit – die Organisation der Club-Infrastrukturgüter durch entsprechende Bereitstellungsagenturen übernehmen. Eine direkte Bevorzugung eines bestimmten Verkehrsträgers, wie sie im Titel des Antrags der Fraktion BÜNDNIS 90 /DIE Grünen zum Ausdruck kommt („mehr Verkehr auf die Schiene“), ist dann entbehrlich. Eine Umsetzung der beiden ersten dort unter II. geforderten Prinzipien (fairer Wettbewerb und volle Einbeziehung aller Kosten) reichte vollkommen aus. Damit Preise ihre Lenkungsfunction entfalten können, muss – anders als in den Anträgen der Fraktionen der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gefordert – eine Quersubventionierung zwischen den Verkehrsträgern unterbleiben. Eine geschlossener Finanzierungskreislauf Straße impliziert nicht, dass die Schieneninfrastruktur steuerfinanziert werden müsste. Im Gegenteil sollte vielmehr darauf hingewirkt werden, dass für den Schienenverkehr das Investitionsvolumen aus den Trassennutzungserlösen bestritten werden kann.

Ob eine Unter- oder Überfinanzierung bestimmter Verkehrssysteme vorliegt, kann ohne eine zumindest näherungsweise Ermittlung der Zahlungsbereitschaften der potentiellen Nutzer nicht entschieden werden. Von daher entbehrt auch die Feststellung im Antrag der Fraktion DIE LINKE, wonach ein jährliches Investitionsvolumen im Bereich der Bundesverkehrswege in Höhe von 10 Mrd. Euro „mehr als ausreichend“, einer ökonomischen Fundierung.

### **Finanzpolitische Rahmenbedingungen**

Die finanzpolitischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte sowie die für die nähere Zukunft absehbaren finanzpolitischen Rahmenbedingungen sprechen dafür, die Finanzierungskreisläufe der Verkehrsinfrastruktur aus dem allgemeinen Staatshaushalt herauszulösen und in kapitalmarktfähige Bereitstellungsagenturen auszugliedern. So ist der Anteil der Investitionen an den Gesamtausgaben des Staates seit 20 Jahren im Trend rückläufig. Seit zehn Jahren sinkt der reale staatliche Nettokapitalstock. Der Durchschnittsalter des Straßennetzes ist seit der Wiedervereinigung kontinuierlich von 20 Jahren auf zuletzt fast 26 Jahre gestiegen. Da zudem die neue gesamtstaatliche Schuldenregel auf den Bruttoschuldenstand abstellt, dürften die Anreize für eine Stärkung der investiven Staatsausgaben zukünftig kaum höher sein als in der Vergangenheit. Vor diesem Hintergrund könnte sich die Schuldenbremse zu einer Investitionsbremse entwickeln. Entscheidend für die Durchführung von Infrastrukturinvestitionen sollte deren öko-

nomische Rendite sein und nicht die Frage, ob sich die Bruttoschuldenstandsquote (bei konstanter Nettoschuldenstandsquote) des Staates erhöht.

Die Kapitalmarktfähigkeit von Bereitstellungsagenturen für Infrastrukturgüter wäre indes an die strenge Auflage zu binden, dass hierdurch lediglich das zeitliche Auseinanderfallen von Investitionsausgaben und Mittelrückflüssen über Beiträge und Gebühren überbrückt und die Investitionstätigkeit im Konjunkturverlauf verstetigt wird. Am Ende des Lebenszyklus eines Infrastrukturgutes müssten somit alle Kosten über entsprechende Nutzungsentgelte beglichen worden sein. Durch diese Rückbindung dürfte der Missbrauch dieser Kreditmöglichkeit zu zweckfremden politischen Zielen weitgehend eingedämmt werden.

### **Trennung von staatlichen Allokations-, Distributions- und Stabilisierungsaufgaben**

Die Infrastrukturpolitik sollte sich streng an allokativen Kriterien ausrichten und eine Entgeltordnung schaffen, die sich am volkswirtschaftlichen Ressourcenverzehr für die Bereitstellung der jeweiligen Infrastrukturgüter und den dafür mobilisierbaren Zahlungsbereitschaften der Nutzer orientiert. Eine „bezahlbare“ Verkehrsinfrastruktur lässt sich sinnvollerweise nicht politisch beschließen, allenfalls lassen sich die Finanzierungslasten innerhalb einer Volkswirtschaft von den Nutzern auf Nicht-Nutzer abwälzen. Dadurch wird aber der gesamtwirtschaftliche Ressourcenverzehr nicht geringer. Für eine allgemeine Subventionierung von Verkehrsleistungen lassen sich indes keine überzeugenden volkswirtschaftlichen Gründe vorbringen. Sofern man aus sozialpolitischen Erwägungen einkommensschwächeren privaten Haushalten die Inanspruchnahme von Verkehrsleistungen in einem bestimmten Umfang ermöglichen möchte, so wären hierzu – wie in allen anderen Bereichen der Sicherstellung des sozio-kulturellen Existenzminimums auch – subjektbezogene Einkommenshilfen einer Objektsubvention aus Sicht sowohl der allokativen Effizienz als auch der sozialpolitischen Treffsicherheit weit überlegen.

Auch stellen vermeintliche Beschäftigungseffekte für die Bereitstellung bestimmter Verkehrssysteme aus ordnungsökonomischer Sicht ein sachfremdes Kriterium dar. Die diesbezüglich von der Fraktion DIE LINKE geforderte Bevorzugung des Eisenbahnverkehrs (Punkt 8, Seite 2) liefe – abgesehen vom fraglichen ökonomischen Wahrheitsgehalt des dort formulierten Zusammenhangs – auf eine systematische Verzerrung zugunsten des Verkehrsträgers mit der geringsten Arbeitsproduktivität hinaus. Dies wäre nicht nur in hohem Maße wachstumsschädlich, sondern führte auch zu widersprüchlichen Steuerungssignalen, müsste es doch nicht nur für die Produktion der Infrastruktur, sondern auch für den Betrieb Geltung beanspruchen: verlagerte man etwa die Ladung eines Güterzuges auf die Straße, so wäre wohl der Beschäftigungseffekt erheblich (einem wegfallenden Zugführer stünden zahlreiche zusätzlich benötigte Lastkraftwagenfahrer gegenüber), was dem unter Punkt 3, Seite 1, desselben Antrags aus Umweltgründen geforderten Ausbaus des Schienenverkehrs widerspräche. Sobald man ein wirtschaftspolitisches Instrument (hier: Infrastrukturinvestitionen) mit konfligierenden Zielen überfrachtet, wird der Mittelleinsatz nicht mehr stringent steuerbar. Er wird dann vielmehr zum Gegenstand politischer Willkür. Ein an den Nutzerpräferenzen orientiertes (mit Zahlungsbereitschaften unterlegtes) System ist demgegenüber wesentlich robuster.

Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
**AUSSCHUSSDRUCKSACHE 17. WP**  
**Nr. 17(15)198-D**  
**BERATUNGSUNTERLAGE**  
**Bitte aufbewahren!**



Stellungnahme zur

„Öffentlichen Anhörung zur künftigen Ausrichtung der  
Verkehrsinvestitionen“

des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
des Deutschen Bundestags

am 13. April 2011

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.  
Am Kölnischen Park 1  
10179 Berlin

Die folgende Stellungnahme geht nicht im Einzelnen auf die Anträge der Fraktionen SPD (BT-Drucksache 17/5022), DIE LINKE (Drucksache 17/1971) und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN (Drucksache 17/1988) ein, sondern nur auf einige Thesen bzw. Aussagen des SPD-Antrags. Mit den Aussagen in den Anträgen von DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt es eine vollständige Übereinstimmung mit den Positionen, Analysen und Erfahrungen des BUND.

In einem zweiten Schritt werden dann noch einzelne Punkte behandelt, die in allen drei Anträgen angesprochen wurden soweit eine Vertiefung sowie sinnvoll erscheint oder noch weitergehende Schlussfolgerungen für die nötige Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionen zu ziehen sind.

## I. Der Antrag der SPD „Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden...“ unterschätzt den Reformbedarf

Der SPD-Antrag geht von einer Pflicht der öffentlichen Hand zur Vorhaltung, zum Erhalt und zum Ausbau eines Infrastruktursystems aller Verkehrsträger aus, zur Sicherung „bezahlbarer individueller Mobilität“ der Menschen, zur Daseinsvorsorge und um den Unternehmen einen sicheren Transport ihrer Waren und Produkte zu garantieren. In der weiteren Folge werden dann vor allem Überlegungen über das Generieren zusätzlicher Mittel für den Ausbau aller Verkehrsträger angestellt.

Faktisch wurde im Bereich Straße bereits eine vollständige Erschließung der Bundesrepublik erreicht. Die frühere, auf Westdeutschland bezogene Forderung von Bundesverkehrsminister

**Erreichbarkeit 2004 (in Minuten)**

Region	Pkw-Fahrzeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Bahn-Reisezeit zu den nächsten 3 Agglomerationszentren	Pkw-Fahrzeit zum nächsten BAB-Anschluß	Pkw-Fahrzeit zum nächsten IC-/EC-/ICE-Halt
<b>Deutschland</b>	<b>90</b>	<b>89</b>	<b>11</b>	<b>18</b>
Agglomerationsräume	74	69	9	14
Ländliche Räume	128	132	17	25
<b>Programmgebiet</b>	<b>113</b>	<b>113</b>	<b>16</b>	<b>24</b>
Agglomerationsräume	93	96	15	20
Ländliche Räume	131	123	22	27

Quelle: BBR 2006, eigene Berechnungen<sup>17</sup>

Quelle: Operationelles Programm Verkehr EFRE Bund 2007-2013, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Deutschland – Ziel „Konvergenz“, 2007 – 2013. CCI: 2007 DE 161 PO 005; Stand vom 26.2.2007, S. 42

Georg Leber aus dem Jahre 1971 – 85% der Bevölkerung soll einen Autobahnanschluss in 15 Minuten erreichen – ist, wie die Tabelle oben zeigt, bereits übererfüllt. Der Grenznutzen zusätzlicher Investitionen sinkt deutlich; ein grundlegender weiterer Ausbaubedarf – insbesondere von Neubauprojekten – ist nicht erkennbar.

Künftig sollte es deshalb darum gehen, beim Straßennetz Optimierungen im Bestand vorzunehmen und zu einem besseren Management des Netzes überzugehen. Das Anti-Stau-Programm des Verkehrsministers von Anfang März d. J. ist hier ein richtiger Schritt. Es sollte allerdings zu einem Verkehrssystemmanagement weiterentwickelt werden. Nur so lassen sich Probleme in Agglomerationen, wie z.B. im Ruhrgebiet, lösen.

Einen hohen Ausbaubedarf gibt es indessen beim Schienennetz und insbesondere beim Schienengüterverkehr. Hier müssen klare Prioritäten gesetzt werden. Der Ansatz der „Komodalität“ – wie auch im neuen Weißbuch Verkehr der EU-Kommission zu finden – hat Parallelinvestitionen in alle Verkehrsträger zur Folge, und ist daher sowohl klimapolitisch als auch finanzpolitisch mit Blick auf die Schuldenbremse zum Scheitern verurteilt. Straßenaus- oder Neubauprojekte wirken sich zudem auch negativ auf Schienenprojekte aus (z.B. der A8-Ausbau auf die im Bedarfsplan enthaltene Schienen-Neubaustrecke Ulm – Wendlingen).

Die Suche nach zusätzlichen Finanzquellen durch Verabschiedung überzogener, nicht finanzierbarer Bedarfspläne war übrigens schon der Ansatz des 1971er Bedarfsplans. Bei allen folgenden Bedarfsplänen wurden weitere Versuche unternommen, zusätzliche Mittel für den Aus- und Neubau zu generieren – bis heute ohne Erfolg. Stattdessen wurden Umschichtungen innerhalb des Etats vorgenommen: Neubau wurde zu Lasten des Ausbaus und des Straßenerhalts durchgesetzt.

Im SPD-Antrag wird auch der Reformbedarf am System der Fernstraßenplanung unterschätzt. Beschrieben ist dieser Reformbedarf in der vom Arbeitskreis innovative Verkehrspolitik verfassten Broschüre „Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes. Vom Bundesverkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung“ (Reihe WISO Diskurs der Friedrich Ebert Stiftung, 2010) aber auch in der Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats des Bundesverkehrsministeriums.

- Geringe Effektivität der Fernstraßenplanung: eine grundlegende Reform ist nötig:
  - Fehlende Transparenz und Wirksamkeit der Ziele (kein konsistentes Zielsystem, keinen empirischer Zusammenhang zwischen Zielen und Investitionen). Die Nutzen/Kostenanalyse ist intransparent und honoriert fast ausschließlich Zeitgewinne durch höhere Geschwindigkeiten;
  - keine ausreichende Verzahnung von Aufgaben- und Finanzplanung: Die Bedarfspläne stellen nicht finanzierbare Wunschlisten der Kommunen und Länder dar;
  - keine Erfolgskontrolle, ob die Milliardeninvestitionen die Planungsziele erreichen;
  - neue Straßen erzeugen zusätzlichen Verkehr. Dieser wird zu weniger als 8% in die Nutzen/Kosten-Bewertung einberechnet. Manche Straßenprojekte haben darüber hinaus negative Auswirkungen auf Schienenvorhaben.
- Geringe Effizienz der Fernstraßenplanung:
  - Keine ausreichende Prioritätensetzung im Rahmen der Bedarfsplanung. Mittelverteilung auf die Länder als Schlüsselzuweisung (nach dem Gießkannenprinzip). Vorbildlich ist hier die im Zuge der Reform der Wasserstraßenverwaltung vorgeschlagene Priorisierung der Wasserstraßen durch den BMVBS in einer neuen Netzstruktur mit den Stufen Vorrangnetz, Hauptnetz, Ergänzungsnetz, Neben-netz, Randnetz (vgl. den Bericht des BMVBS an den Haushaltsausschuss des

- Deutschen Bundestages zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) S.21 ff.).
- faktische Umkehrung der Investitionsprioritäten: Statt „Erhalt vor Neubau“ gilt bundesweit Neubau vor Ausbau – zu Lasten des Substanzerhalts des Netzes.
  - Reale Verkehrsprobleme werden durch die Straßenbaupolitik nicht gelöst:
    - Bei Ortsumfahrungen: drei Viertel der Ortsumfahrungen im Vordringlichen Bedarf bewirken laut gutachterlicher Stellungnahme im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung keine ausreichende Entlastung und Beruhigung der Ortskerne;
    - beim städtischen Verkehr und dem Ballungsraumverkehr: Das verwendete Verkehrssimulationsmodell des BVWP/Bedarfsplans blendet städtische Verkehre und Effekte auf das nachgeordnete Straßennetz aus;
    - beim Güterverkehr: im BVWP 2003 wurde die Bedeutung des Güterverkehrs insbesondere des Seehafen-Hinterlandverkehrs massiv unterschätzt;
    - die Umweltziele CO<sub>2</sub>-Minderung, Schadstoff-, Lärminderung und Reduzierung der Flächeninanspruchnahme werden durch die Investitionspolitik nicht unterstützt.
  - Ungenügende Alternativenprüfung und Öffentlichkeitsbeteiligung:
    - Das Planungssystem, insbes. die Nutzen/Kosten-Analyse ist höchst intransparent. Ihre Ergebnisse werden Betroffenen meist nicht zur Verfügung gestellt;
    - Die Lehre aus Stuttgart 21 sollte lauten: Bessere Alternativenprüfung und
    - frühzeitige und umfassende Öffentlichkeitsbeteiligung.

## II. Überwindung der Integrationsdefizite: Notwendige Voraussetzungen für ein künftige Gesamtnetzplanung durch eine gesetzliche Anpassung der Bedarfspläne

Leider wurde bisher auf eine echte Überprüfung der Bedarfspläne und ihrer gesetzliche Anpassung trotz massiver Kostensteigerungen und unzureichender Zielerfüllung wegen mangelnden bzw. falschen Prioritätensetzung bisher verzichtet. Bei den Bundesfernstraßen wurde kein einziges Projekt trotz Mahnungen des Bundesrechnungshofes überprüft. Bei dem Bedarfsplan für die Bundesschienenwege wurde dagegen eine vollständige Überprüfung aller 38 noch nicht im Bau befindlichen Strecken durchgeführt und neun Projekte aus dem Bedarfsplan gestrichen, während andere Projekte (NBS Ulm – Wendlingen und die „Y-Trasse“ Hamburg/Bremen – Hannover) umgeplant wurden mit dem Ziel, sie weiter im Bedarfsplan belassen zu können. Das umfassende Gutachten zum Schienenverkehr dokumentiert, dass für diesen neuen Bedarfsplan Schiene auch ein neuer konzeptioneller Ansatz mit dem Schwerpunkt Güterverkehr und der Betrachtung von Schienenverkehrskorridoren entwickelt wurde. Unklar sind jedoch die Konsequenzen dieser Vorgehensweise für den künftige Investitionsfinanzierung bzw. die Setzung von Prioritäten.

Bisher erfolgte diese „Überprüfung“ der Bedarfspläne ohne substanzielle Beteiligung des Bundestages. Wenn jedoch in den nächsten Jahren keine Prioritätensetzungen im Sinne von „Erhalt vor Aus- und Neubau“ oder bei den Schieneninvestitionen vorgenommen werden, droht die künftige Bundesverkehrswege- bzw. Bundesverkehrsnetzplanung so hohen „Altlasten“ übernehmen zu müssen (als „Überhänge“ oder „unentbehrliche Maßnahmen“), dass auch der künftige BVWP keine relevanten Lenkungseffekte erzielen wird.

Eine gesetzliche Anpassung der Bedarfspläne für die Bundesfernstraßen und die Bundesschienenwege sollte mit Beteiligung des Bundestages die künftigen Verkehrsnetzpläne ab 2015 vorbereiten durch

Bei den Bundesfernstraßen

- die sofortige und voll umfängliche Sicherung des Substanzerhalts des bestehenden Fernstraßennetzes auf der Grundlage der letzten Substanzwerterfassung des Bundesfernstraßennetzes. Dazu gehört ein Brückenerneuerungsprogramm.
- Zügige Umsetzung der begonnenen und unstrittigen Projekte: Der Bundestag sollte sich einen Überblick verschaffen über alle noch nicht begonnenen Projekt einschließlich Planungsständen und einer aktuellen Kostenschätzung;
- Priorisierung besonders dringlicher Projekte wie die Umsetzung des Antistau-Programms und dessen Weiterentwicklung.
- Alternativenentwicklung: Umplanung von umweltkritischen Großprojekten wie für alle Projekte mit besonderem naturschutzfachlichem Planungsauftrag ausdrücklich im Gesetz verlangt insbesondere durch Ausbau statt Neubau, bzw. Lösungen im Bestand.
- Anreizprogramm nach § 5a FernstrG für den Ersatz von Ortsumfahrungen, wo diese keine ausreichende Entlastung der Ortsdurchfahrten erreichen.

Bei den Schienenwegen geht es vor allem um

- Prioritätensetzung auf Projekte für eine effektive Verlagerung von Güterverkehr von der Straße auf die Schiene insbesondere im Seehafen-Hinterlandverkehr;
- Die Finanzierung zusätzlicher Vorhaben zur Erreichung des Ziels einer Verdoppelung des Schienengüterverkehrs bis 2025, insbes. des Wachstumsprogramms Schiene und der Erhöhung der Investitionsmittel für solche Schienenprojekte;
- Die Überprüfung und ggf. Umplanung von Großprojekten (S 21 + Ulm –Wendlingen, Y-Trasse).

Zur Vorbereitung einer Gesamtnetzplanung ab 2015 sollten baldmöglichst vorbereitet werden

- realistische Gestaltungsszenarien als Grundlage von Prognosen und Verkehrsumlegungen
- der Einsatz neuer Planungsmethoden für die Prüfung investitionspolitischer, konzeptioneller und projektbezogener Alternativen im Rahmen Strategischer Umweltprüfungen;
- die Entwicklung neuer Netzplanungs- oder Korridorbetrachtungsansätze, die sich auf die überregionalen Netze konzentriert;
- neue Abschichtung bzw. Entflechtung der Zuständigkeiten: Konzentration der Bundesregierung auf überregional relevante Netze
  - dazu: Anreizprogramm nach § 3a Fernstraßengesetz (FstrG) für den Ersatz eines großen Teils der rund 600 Ortsumfahrungen des Bedarfsplans durch – kostengünstigere, umweltverträglichere und meist auch schneller umzusetzende – innerörtliche Lösungen: § 3a FstrG sieht vor: „Zum Bau oder Ausbau von Ortsdurchfahrten im Zuge von Bundesstraßen und zum Bau oder Ausbau von Gemeinde- und Kreisstraßen, die Zubringer zu Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes sind, kann der Bund Zuwendungen gewähren. [...]“

Getrennte Finanzierungskreisläufe oder ein Kreislauf „Straße finanziert Straße“ widerspricht der Logik einer integrierten Gesamtverkehrsplanung. Für die Sicherung des Substanzerhalts der Bundesautobahnen und Bundesstraßen wäre eine Zweckbindung der Einnahmen Lkw-Maut im Umfang von 3 Mrd. Euro sinnvoll, da es sich um Wegekosten im eigentlichen Sinne handelt.

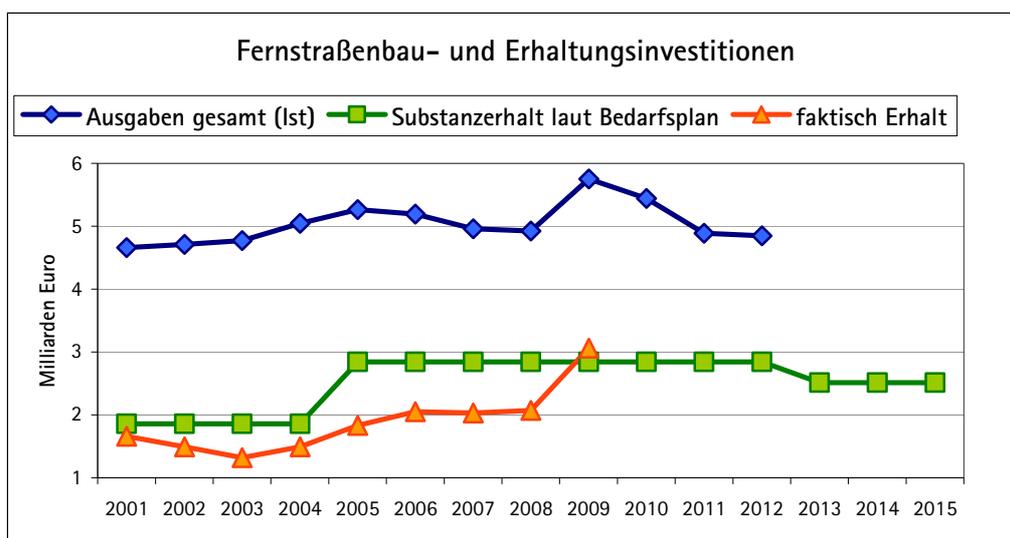
### III. Fernstraßenplanung – Einzelaspekte

- Das Erhaltungsproblem bei den Fernstraßen und den Brücken

Die Umsetzung des Bedarfsplans weicht von den ursprünglichen Zielen, aber auch von den Zielen des Koalitionsvertrags der Bundesregierung ab (die diese Bedarfsplanziele bestätigen). Die Koalitionsvereinbarung verlangt die folgenden Prioritäten:

- „Erhalt vor Neubau (Beendigung Substanzverlust)“;
- „Beseitigung bzw. Ertüchtigung von Engpässen, Knoten, Hauptachsen, Hinterlandanbindungen für Häfen“;
- Projektauswahl nach gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit.

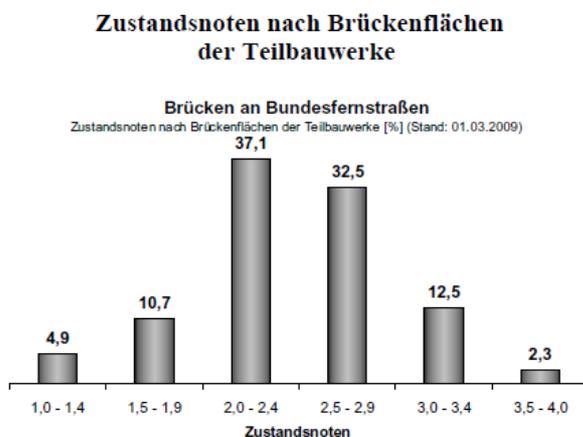
In den letzten 10 Jahren wurden ausweislich der Verkehrsinvestitionsberichte etwa 5 Mrd. Euro zu wenig in den Straßenerhalt investiert. Der **Erhaltungsbedarf der Bundesfernstraßen** wurde im Bundesverkehrswegeplan 2003 ermittelt: „Ab 2005 steigt der Finanzbedarf für die Erhaltung der Bundesfernstraßen mittelfristig von vorher jährlich rd. 1,7 Mrd. Euro auf rund 2,6 Mrd. Euro jährlich an und konsolidiert sich etwa nach 2012 auf einem Niveau von jährlich 2,3 Mrd. Euro.“ Bis zum Zielhorizont des BVWP 2003 im Jahre 2015 sind demnach für die Straßen- und Bauwerkserhaltung insgesamt 37,7 Mrd. Euro eingeplant (vgl. das folgende Diagramm):



Die Hauptbauphase den Bundesstraßen war in Westdeutschland die Zeit von 1965 bis 1985 mit einem Zuwachs von 7.254 km (+18 %) in den 60er Jahren (s. Abb.5). 1950 bestanden allerdings bereits 24.349 km Bundesstraßen, die aus dem ehem. Reichsstraßennetz hervorgegangen sind (ca. 61 % des heutigen Bundesstraßennetzes).

Da bei üblicher Bauweise von Bundesfernstraßen eine durchschnittliche Lebensdauer von ca. 30 Jahren angesetzt werden kann, setzte die daraus resultierende Erschöpfung des Substanzwertes (Standicherheit des Straßenkörpers) bei den Bundesstraßen bereits seit dem Jahre 1990 und bei den Bundesautobahnen seit 2000 ein.

Im Bereich der Bundesfernstraßen gibt es ca. 38.400 Brückenbauwerke (Stand 2009). Bei den Brückenbauwerken im Zuge von Bundesfernstraßen zeichnet sich entsprechend der Straßennetzentwicklung ein ähnliches Bild ab. Hauptbauphase waren die Jahre 1965 bis 1985 mit knapp 60 % gebauter Brückenfläche. Da schon heute der Anteil des Schwerverkehrs (>7,5 t) auf Autobahnen bei ca. 19 % liegt und mit einem weiteren Anstieg zu rechnen ist, wird die durchschnittliche Lebensdauer von Brücken massiv sinken (ca. 50–80 Jahre). Dadurch entsteht spätestens ab 2015 ein enormer Erneuerungsbedarf.



Die Zustandsnotenbereiche bedeuten:  
 „1,0–1,4 sehr guter Bauwerkszustand,  
 1,5–1,9 guter Bauwerkszustand,  
 2,0–2,4 befriedigender Bauwerkszustand,  
 2,5–2,9 noch ausreichender Bauwerkszustand,  
 3,0–3,4 nicht ausreichender Bauwerkszustand,  
 3,5–4,0 ungenügender Bauwerkszustand.“

Derzeit sind bundesweit 15% der 38.000 Brücken im Zuge der Bundesfernstraßen in einem nicht ausreichenden oder ungenügenden Zustand, rund 47% in einem Zustand („noch ausreichend bis ungenügend“) der in den nächsten fünf Jahren Instandhaltungsmaßnahmen erforderlich macht.

Im neuen Investitionsbericht 2010 hat der Bundesverkehrsminister die Einteilung in die verschiedenen Klassen vorgenommen, die das Problem weniger sichtbar macht.

- **Verfehlte Bedarfsplanprognose**

**Bedarfsplanprognose mit schrumpfendem Schienenverkehrsanteil bis 2025**

Personenverkehrsleistung in Mrd. Pkm	2004	2004 in %	2025	2025 in %
MIV	887,1	81,3	1029,7	79,0
SPV - Schienenpersonen-V	72,9	6,7	91,2	7,0
ÖSPV	82,8	7,6	78,7	6,0
Luft	48,4	4,4	103	7,9
SUMME	1091,2	100	1302,6	100
Leistung Güterverkehr in Mrd. tkm	2004	2004 in %	2025	2025 in %
Schiene	91,9	16,8	151,9	16,2
Straßengüter-Fernverkehr	366,5	66,9	675,6	72,1
Binnenschiffe	63,7	11,6	80,2	8,6
Zwischensumme FernV	522,1		907,7	
Straßengüter-Nahverkehr	25,9	4,7	28,8	3,1
Summe	548	100	936,5	100,0

Quelle: Bedarfsplanüberprüfung Abschlussbericht vom 11.11.2010, S. 4-6 und 4-10

Die aktuelle Verkehrsprognose, die den Bedarfsplänen zugrunde liegt, ist nicht nur klima- und verkehrspolitisch deplatziert sondern sie widerspricht auch den Fakten der letzten Jahre. Wie schon die Verkehrsverflechtungsprognose 2025 des Bundesverkehrsministeriums gibt auch die Prognose, die der Überarbeitung des Bedarfsplans zugrunde liegt, eine Schrumpfung der Marktanteile der Bahn im Güterverkehr vor. Die Wirklichkeit sieht hingegen anders aus: Von 2001 bis 2008 und auch wieder nach dem Ende der Wirtschaftskrise wuchs die Bahn absolut und auch bei den Marktanteilen am stärksten. Auch beim Ölpreis, der im Jahre 2025 bei 60 US\$ je Barrel liegen soll, sieht die Wirklichkeit heute bereits völlig anders aus.

- **Fragwürdige Nutzen/Kosten-Analyse**

Mit Hilfe einer Nutzen/Kosten-Analyse werden – grundsätzlich – die Bedarfsprojekte ausgewählt und in Dringlichkeiten eingestuft. Entscheidend, um in diesem N/K-Verfahren gut abzuschneiden, sind Zeitgewinne durch höhere Geschwindigkeiten oder direktere Wege. Diese beiden Nutzenfaktoren – siehe die Balken „Transportkostensenkungen“ (Betriebs- und Personalkosteneinsparung für Unternehmen) und „Verbesserung der Erreichbarkeit“ (monetarisierter Zeitgewinne für private Pkw-Nutzer) in Anlage 1 – machen 75% der Nutzenfaktoren insgesamt aus.

Der durch den Straßenbau induzierte Neuverkehr wird nur zu weniger als 10% eingerechnet.

- **Viele unwirksame Ortsumfahrungen**

Ortsumfahrungen helfen eher selten, Staus in den Städten aufzulösen und die Ortskerne zu entlasten. Diese entstehen bereits in Kleinstädten überwiegend durch Ziel- und Quellverkehre sowie Binnenverkehre, müssen also vorwiegend durch städtische, verkehrsplanerische Maßnahmen

bearbeitet werden. Ortsumfahrungen können nur bei hohen Anteilen des Durchgangsverkehrs (über einem Drittel des Gesamtverkehrs) als Lösung in Frage kommen. Allerdings wird die wichtigste Ausgangsgröße, die Höhe und die Anteile des Durchgangsverkehrs einschließlich des Lkw-Verkehrs, überhaupt nicht erhoben. Um eine Problemlösung geht es bei den rund 800 Ortsumfahrungen offensichtlich gar nicht. Nur rund 20% der Projekte des Vordringlichen Bedarfs haben laut den Gutachtern des Bundesverkehrs überhaupt eine starke Entlastungswirkung für den Ortskern (vgl. „Anlage 2“).

Wenn eine Ortsumfahrung in einem Ort mit hohem Anteil an Durchgangsverkehr gebaut wird, erfolgt meist nicht gleichzeitig ein Umbau oder Rückbau der Ortsdurchfahrt, um eine höhere städtebauliche Verträglichkeit und eine höhere Aufenthaltsqualität zu erreichen. Einige Bundesländer nutzen hierfür parallel Städtebaumittel. Weiter unten wird auch die systematische Nutzung von § 5a Fernstraßengesetz (FStrG) für den Umbau von Ortsdurchfahrten vorgeschlagen.

- **Antistauprogramm: ein guter Ansatzpunkt**

a) Ein guter Ansatzpunkt ist dagegen das Antistauprogramm des Bundesverkehrsministers vom Februar 2011:

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) stellte im Februar diesen Jahres ein Anti-Stau-Programm mit einem „Projektplan Straßenverkehrstelematik 2015“ vor. Es beinhaltet 138 Einzelmaßnahmen zur Strecken-, Netz- und Knotenbeeinflussung, von denen 30 bereits umgesetzt werden. Für die Umsetzung dieses Programms stellt der BMVBS zusätzlich 300 Mio. Euro zur Verfügung.

Laut Anti-Stau-Programm sind z.B. in NRW ca. 170 BAB-Richtungskilometer neu mit Streckenbeeinflussungsanlagen auszustatten. An weiteren 139 Richtungskilometern sind bestehende Anlagen zu erneuern. Zusammen mit der Errichtung bzw. Erneuerung von Netzbeeinflussungsanlagen und zentralen Einrichtungen (Verkehrssteuerungszentralen) erfordert dies ein Investitionsvolumen von mindestens ca. 100–120 Mio. Euro bis 2015. Aufgrund der hohen Streckenbelastungen sollte ein Drittel der Investitionen des Stauprogramms, also 100 Mio., in NRW investiert werden.

Zusätzliche Maßnahmen müssen hinzukommen, will man die Überlastungsprobleme wirklich lösen: Neben Wechselverkehrsanzeigen, die auf Möglichkeiten der ÖPNV-Nutzung hinweisen, müssen Mobilitätskonzepte mit Unternehmen und Dienstleistern der Region entwickelt werden.

## **IV. Schieneninvestitionen**

### **IV.1 Kritik der bisherigen Schieneninvestitionen**

Das Hauptproblem bei Bedarfsplan Schienenwege besteht bei der richtigen Auswahl von Projekten, die eine Verlagerung von Verkehr von der Straße auf die Schiene bewirken und der Bewältigung des auch nach der Selektion von Projekten immer noch sehr großen Finanzierungsbedarfs.

Einerseits sind zur Vollendung des Baus der bereits begonnenen Projekte noch rund 20 Mrd. Euro erforderlich. Darüber hinaus sind für die neuen Projekte laut Kostenschätzung auf Basis des Jahres 2008 noch einmal 25,6 Mrd. Euro erforderlich. Jährlich stehen für den Neu- und Ausbau von

Schienenwegen ab 2011 im Bundeshaushalt aber nur 0,8 bis 0,9 Mrd. Euro zur Verfügung, also weniger als in den letzten Jahren.

Die Umsetzung aller Projekte des „vordringlichen“ Bedarfs würde bei Beibehaltung der heutigen Finanzierungslinie mindestens bis 2060 dauern

In den letzten zehn Jahren stiegen die Projektkosten jedes Jahr durchschnittlich um 3,3 Prozent. Rechnet man eine Kostensteigerung von 3 Prozent würde die Umsetzung dieses 50 Mrd.-Investitionspaketes 40 Jahre, also mindestens bis 2050 dauern.

Bis 2050 würden durch die Umsetzung des Bedarfsplans nur völlig unzureichende CO<sub>2</sub>-Minderungseffekte von 0,5 % eintreten. Auch bereits in der Vergangenheit haben die Investitionen in Hochgeschwindigkeitsstrecken keinen relevanten Beitrag zur Steigerung der Marktanteile der Schiene geleistet (vgl. das folgende Diagramm).

Zuwächse im Schienenverkehr gibt es im Regional- und Nahverkehr, nicht im Fernverkehr

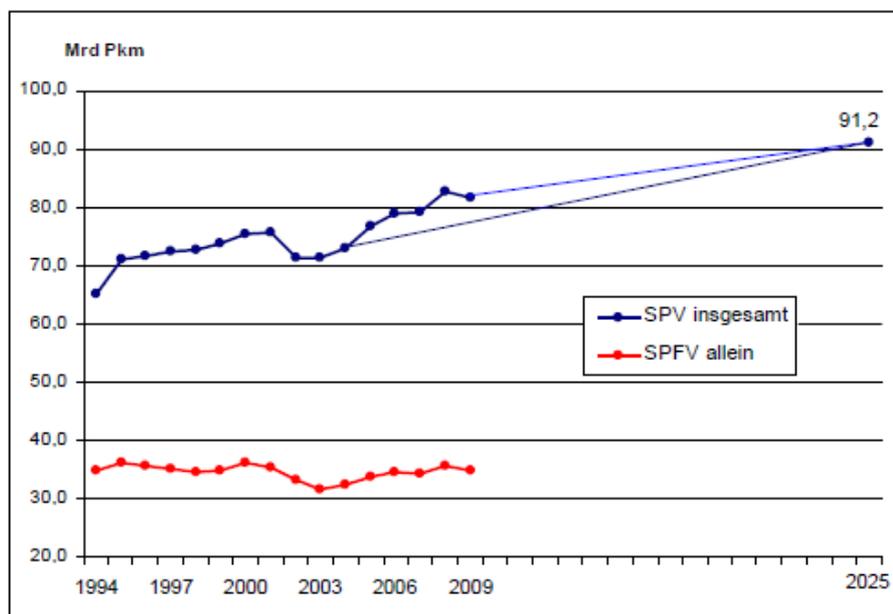


Abbildung 4.2-1: Entwicklung der territorialen Verkehrsleistungen Personenverkehr in Deutschland 1994 – 2025

Abschlussbericht „Ergebnisse der Überprüfung des Bedarfsplans für Bundesschienenwege“, S. 4-7

Die Grafik zeigt die positiven Folgen der Bahnregionalisierung im Nahverkehr mit Zuwächsen um 30 %, während der Fernverkehr auf der Schiene seit der Bahnreform stagniert.

## IV.2 BUND-Alternativkonzept

Der BUND schlägt die Umsetzung der folgenden vier Prioritäten vor:

1. Laufende und fest disponierte Maßnahmen: Priorität auf Maßnahmen, die rasch zusätzlich Kapazitäten insbesondere im Güterverkehr schaffen

Laut Investitionsbericht 2009 bindet die Umsetzung „laufender und fest disponierter“ (d.h. faktisch der im Bau befindlichen) Schienenprojekte des Bundes noch Investitionsmittel im Umfang von 20 Milliarden Euro. Davon binden allein die Prestigeprojekte der ICE-Neubaustrecke Nürnberg – Erfurt und Erfurt – Leipzig/Halle über sieben Milliarden Euro.

Statt die bisherige Strategie des Baubeginns an möglichst vielen Projekten fortzusetzen, deren Umsetzung wegen knapper Finanzmittel dann über Jahrzehnte gestreckt wird, schlägt der BUND klare Prioritätensetzungen auf die Verwirklichung von Projekten vor, die mit relativ kosteneffizientem Mitteleinsatz die größten zusätzlichen Kapazitäten im Schienennetz schaffen und eine hohe Netz Wirkung haben. Und zwar beim Schienengüterverkehr vor allem durch die Anbindung der Nordseehäfen, wodurch die Möglichkeit der Verlagerung von Containerverkehr auf die Schiene geschaffen wird. Die wichtigste Maßnahme mit bundesweiter Wirkung ist hier die Beendigung des Baus der Rheinstalstrecke ABS/NBS Karlsruhe–Offenburg–Freiburg–Basel. Auch im Personenfernverkehr sollten Strecken ausgewählt werden, die zusätzliche Kapazitäten im Netz schaffen und so Beiträge zur Verlagerung des Autoverkehrs leisten (wie die Ausbaustrecke Fulda–Frankfurt am Main).

## **2. Neue Vorhaben auf den Schienengüterverkehr und den Seehafen–Hinterlandverkehr ausrichten, um die Kapazität des Güterverkehrs bis 2025 zu verdoppeln**

In Bericht zur Bedarfsplanüberprüfung und dem umfassenden Gutachten der Beratergruppe Verkehr + Umwelt/Intraplan Consult für das Bundesverkehrsministerium wird ein starker Schwerpunkt auf Investitionen zur Anbindung der Nordseehäfen (Nordrange) gelegt, weil hier das stärkste Aufkommenswachstum stattfindet, das sich auf die ganze Bundesrepublik auswirkt. Beispielsweise stellte sich die Rheinstalstrecke Karlsruhe – Basel als besonderer Engpass auch für die Güterverkehrsströme der Nordseehäfen heraus. Mit der Verlagerung von Containerverkehren von der Straße auf die Schiene können erhebliche Umwelteffekte erzielt werden. Diese Neuorientierung ist sehr zu begrüßen.

Die Gutachter im Auftrag des Bundesverkehrsministeriums definieren fünf Maßnahmenpakete für das künftige Zielnetz, von denen vier die Hinterlandbeziehungen für die großen Nordseehäfen (Hamburg, Bremerhaven, Jade-Weser-Port Wilhelmshaven sowie Rotterdam) betreffen. Aus der Sicht des BUND sollte diesen Projekten für den Seehafen–Hinterlandverkehr die höchste Priorität eingeräumt werden. Hält man allerdings wie bisher am Bau der o.g. Prestigeprojekte fest, könnte man mit der Umsetzung der Seehafen–Hinterlandprojekte erst ab 2025 oder ab 2030 beginnen.

Das von den Gutachtern vorgeschlagene Maßnahmenpaket enthält allerdings nicht das von der DB AG entwickelte „Wachstumsprogramm Schiene“, das für eine Investition von knapp zwei Milliarden Euro Neben-, und Ausweichstrecken für den Seehafen–Hinterlandverkehr ertüchtigt, Ausweichrouten für überlastete Strecken und Umfahrungsmöglichkeiten von großen Knoten anbietet, Zuglängen von 740 m ermöglicht sowie hohe Entlastungseffekte in den Nord–Süd–Korridoren ermöglicht. Dieses Programm sollte zusätzlich in den Bedarfsplan aufgenommen werden.

Eine Strategie zu gezielter Investition in die Korridore für den seit Jahrzehnten und auch künftig stark wachsenden Seehafen–Hinterlandverkehr entwickelt die Studie „Schienennetz 2025/2030 Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland“ von Michael Holzhey vom KCW GmbH, (i.A. des Umweltbundesamtes, Dessau 2010). Bis 2025 soll dadurch der Güterverkehr auf über 200 Mrd. Tonnenkilometer pro Jahr gesteigert werden. Die Kosten

dafür werden auf 11 Milliarden Euro geschätzt. Das KCW-Gutachten umfasst weitere Korridore als das Bedarfsgutachten und zusätzlich Maßnahmen zur Mobilisierung von Kapazitätspotenzialen unterhalb des Neu- und Ausbaus.

### **3. Großvorhaben neu diskutieren und umplanen**

Prestigeprojekte müssen auf den Prüfstand gestellt werden. Dazu gehören Stuttgart 21 in Verbindung mit der Neubaustrecke Ulm – Wendlingen (Kosten ca. 10 Milliarden Euro, davon mindestens fünf Milliarden Bundesmittel), die ICE-Strecken Nürnberg – Erfurt und Erfurt Halle/Leipzig (noch anfallende Kosten: 7 Milliarden Euro) und die „Y-Trasse“ Bremen/Hamburg – Hannover (Kosten von etwa 3 Milliarden Euro, aktuelle Kostenschätzungen der Bahn liegen nicht vor).

Das Projekt Stuttgart 21 ist zu streichen, weil es die Kapazitäten des Regional- und Nahverkehrs eher einschränkt statt, wie notwendig, zu steigern und durch das Alternativkonzept K 21 zu ersetzen. Für die NBS Ulm – Wendlingen wurde ein hohes Potenzial zur CO<sub>2</sub>-Reduktion ermittelt (177.000 Tonnen wurden von der DB AG während der Schlichtungsverhandlungen in Stuttgart genannt). Das erscheint aber äußerst fragwürdig, wenn parallel die A 8 ausgebaut und mit dem Anschluss des Flughafens Stuttgart-Filderstadt das Luftverkehrsaufkommen und damit CO<sub>2</sub>-Emissionen des Luftverkehrs erhöht werden soll. Die Baukosten dieses NBS-Projekts werden vom KCW-Gutachten auf mindestens vier Milliarden Euro (vgl. das KCW-Gutachten) also 1,1 Milliarden höher geschätzt als in der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung i.A. des BMVBS.

Keines der genannten Großprojekte bringt eine ausreichende Verbesserung für den Schienengüterverkehr. Das gilt auch nach der Umplanung der Y-Trasse im Zuge der Bedarfsplanüberprüfung.

Ebenfalls auf den Prüfstand muss das Großprojekt Feste Fehmarnbeltquerung (FFBQ). Die für eine Verbesserung des Schienenverkehrs nötigen Investitionen in Deutschland belaufen sich auf einen deutlich höheren Betrag als die bis eingeplanten 0,8 Milliarden Euro.

Der Bau bzw. die Planung der Großprojekte ICE-Strecke Nürnberg – Erfurt und Erfurt – Leipzig/Halle, die NBS Ulm – Wendlingen, die „Y-Trasse“ sowie die deutschen Projekten zur Anbindung an die Fehmarnbrücke sollte gestoppt und die Projekte auf den Prüfstand gestellt werden, ob sie – entsprechend der o.g. Nutzenkriterien – einen ausreichenden Beitrag zur Verkehrsverlagerung und zur CO<sub>2</sub>-Minderung bis 2025 leisten. Gegebenenfalls sollten grundlegende Umplanungen vorgenommen werden.

### **4. Infrastruktur bauen alleine reicht nicht: Bessere Vertaktung mit dem Nahverkehr planen und organisatorische Lösungen einsetzen**

Bisher geht es in den Bedarfsplänen und den Investitionsprogrammen für die Bundesschienenwege nur um den Ausbau der Infrastruktur. Neben dem Ausbau von Strecken wird mittlerweile auch deutlich mehr in den Ausbau der Knoten investiert (siehe Anlage 1 und 2). Allerdings ist die Vertaktung mit dem Nah- und Regionalverkehr, das Denken in Reiseketten von Haus zu Haus und die Nutzung von Synergieeffekten bisher noch kein Gegenstand der Bedarfspläne. Die Grafik oben zeigt, dass die bisherigen Milliardeninvestitionen in Hochgeschwindigkeitsstrecken des Personenfernverkehrs seit 1994 nicht zu einer Steigerung der Verkehrsleistungen im Personenverkehr – gemessen in Personenkilometern – geführt haben, im Gegensatz zum Nahverkehr. Im Nahverkehr werden zudem viel mehr Menschen transportiert als im Fernverkehr – mit steigender Tendenz.

Das Projekt Stuttgart 21 steht deshalb als Symbol für diese falsche Investitionsstrategie, die sowohl verkehrspolitisch wie auch umweltpolitisch erfolglos ist. Durch Stuttgart 21 würde die Zahl der Bahnsteige halbiert und die Vertaktung mit dem Nahverkehr erschwert. Dem Nahverkehr und dem Schienenerhalt würden zudem Finanzierungsmittel in erheblichem Umfang entzogen. Nach 15 Jahren Projektplanung soll, so der Schlichterspruch von Heiner Geißler, erst ein künftiger Stresstest beweisen, dass der neue Bahnhof die gleiche Kapazität wie der alte Kopfbahnhof haben wird.

Eine zukunftsfähige Planungsstrategie sollte sich somit nicht primär auf die Steigerung von Kapazitäten auf Hochgeschwindigkeitsstrecken für den Personenverkehr konzentrieren. Zumal die geschaffenen Kapazitäten – vgl. die Neubaustrecke Köln – Frankfurt/Main – zwar bei der Nutzen-/Kostenanalyse eingerechnet aber nach Streckeneröffnung nicht einmal zur Hälfte erbracht werden. Künftig sollten die Reisezeitgewinne der Nutzer, die von den Umsteigebeziehungen abhängen, realistisch abgebildet und integrale Taktfahrpläne an den Knoten mit dem Fernverkehr angestrebt werden.

**Für die Umsetzung dieses Investitionskonzepts ist eine Erhöhung der Investitionsmittel nötig** Bisher gibt es keine Abstimmung zwischen der Investitions- und der Finanzplanung bei den Schieneninvestitionen. Der Bedarfsplan soll bis 2020 umgesetzt werden. In Wirklichkeit würde eine vollständige Umsetzung der im Bau befindlichen und der im gerade überprüften Bedarfsplan enthaltenen Maßnahmen bis 2050 dauern.

An einer Neuausrichtung und einer Prioritätensetzung auf die für die Kundengewinnung und Reduktion von CO<sub>2</sub> wirksamsten Projekte kommt die Politik deshalb nicht vorbei. Die Verkehrspolitiker sind dazu bisher nicht in der Lage. Deshalb sollten die Haushaltspolitiker künftig viel früher als bisher in die Planung einbezogen und einen realistischen Finanzrahmen für die Projekte setzen. Der in Kapitel III entwickelte Vorschlag sieht deshalb eine Entscheidung der Bundesregierung (!) über alternative Investitionsszenarien vor.

Der BUND schlägt vor, aus den im Bau befindlichen Projekten sowie den Bedarfsprojekten (einschließlich „Wachstumsprogramm Schiene“ der DB AG) die Projekte auszuwählen, die für den Güterverkehr sowie in ihrer bundesweiten Netzwirkung am effektivsten sind. Diese Projekte sollen 30 Milliarden Euro umfassen und als Vorrangnetz in den nächsten 15 Jahren ausgebaut werden.

Diese Auswahl und Konzentration ist die Voraussetzung dafür, die Investitionsmittel zu erhöhen. Das würde eine Verdoppelung der Investitionen für den Aus- und Neubau der Schiene im Bundeshaushalt bedeuten (d. h. zusätzlich eine Milliarde Euro pro Jahr). Im „Sparpaket“ hat die Bundesregierung beschlossen, dass die DB AG zusätzlich 500 Millionen Euro an den Bundeshaushalt abführen muss. Die DB AG kalkuliert mit Gewinnen von 1,7 Milliarden Euro für 2011, 2,2 Milliarden Euro für 2012 (laut „Der Tagesspiegel“ vom 10.1.2011). 2010 gab die DB AG knapp drei Milliarden Euro für den Kauf von „Arriva“ aus.

Eine klare Prioritätensetzung im hier vorgetragenen Sinne vorausgesetzt, handelt es sich bei diesem 30-Milliardenprogramm um Zukunftsinvestitionen im wahrsten Sinne des Wortes.

Berlin, den 11. 4.2011

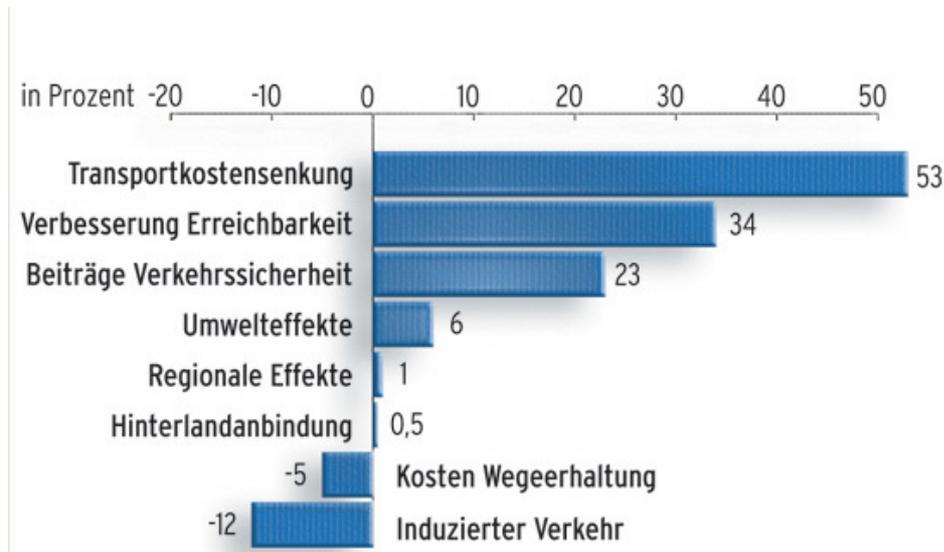


Dr. Werner Reh  
Leiter Verkehrspolitik  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

Olaf Bandt  
Direktor Politik und Kommunikation  
Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland  
Am Köllnischen Park 1  
10179 Berlin

**Anlage 1:**

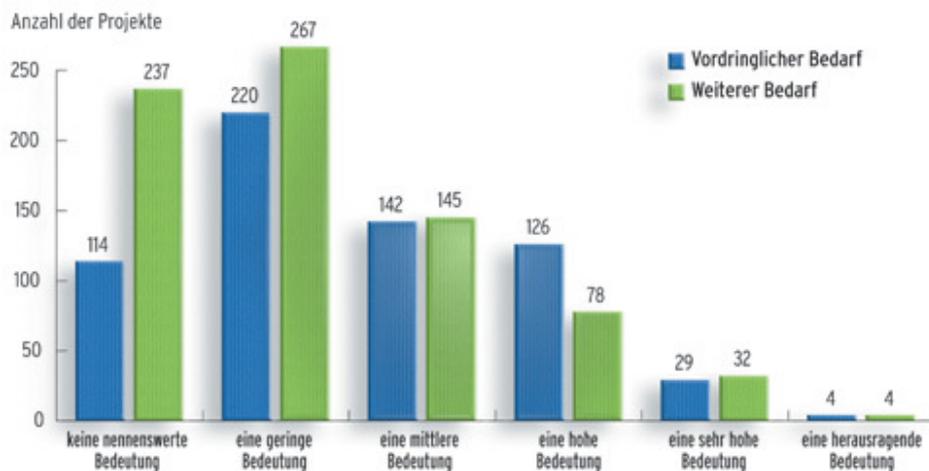
**Bedeutung der einzelnen Nutzenfaktoren bei der Nutzen/Kosten-Analyse der Fernstraßen-Bedarfsplanung**



Quelle: Eigene Auswertung der Bedarfsplan-Daten

**Anlage 2**

**Ergebnisse der städtebauliche Bewertung der Fernstraßenprojekte des Bedarfsplans 2001-2015**



(Quelle: eigene Auswertung der Bedarfsplanunterlagen durch den BUND)

## Investitionen in und Finanzierung von Schieneninfrastruktur – Bahnreform 3.0

Stellungnahme zur Anhörung im Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages zum Thema „Verkehrsinfrastruktur“ am 13.4.2011

von Michael Holzhey, KCW GmbH, Partner

### Ausgangssituation: Hoffnungsträger Schiene...

In der Fachöffentlichkeit herrscht Konsens, dass die Mehrzahl der Megatrends dem Schienenverkehr erfreulich gute Wachstumschancen beschert. Insbesondere im Marktsegment des Schienengüterverkehrs (SGV) ist die Wahrscheinlichkeit hoch, dass sich die globale Arbeitsteiligkeit der Prozesse weiter ausdifferenziert, in deren Folge die Handelsströme und Transportketten bis auf weiteres ungebrochen zunehmen.

Aufgrund der zentralen Lage in der Mitte Europas hat diese Entwicklung für Deutschland zur Folge, dass die heimischen Verkehrswege nicht nur durch den nationalen Quell-/Ziel-Verkehr, sondern vor allem auch wegen der Transitfunktion in den kommenden Jahren an die Belastungsgrenze getrieben werden. Für die Schiene liegt hierin „mehr Lust als Last“, da vor allem der Seehafenhinterlandverkehr hohen Steigerungsraten entgegenseht, was den Systemstärken der Eisenbahn in die Hände spielt, indem die Tonnage an einem Ende der Transportkette gebündelt bereitgestellt wird.

Auch der Personenverkehr der Schiene hat Wachstumspotenzial, jedoch auf deutlich niedrigerem Niveau. Im Nahverkehr steigen die Fahrgastzahlen überall dort erheblich, wo Verkehrsleistungen im Wettbewerb vergeben werden und moderne Fahrzeuge zum Einsatz kommen. Dagegen fällt der Erfolg im Personenfernverkehr bescheiden aus, insbesondere in Relation zum hohen Mitteleinsatz zugunsten des Hochgeschwindigkeitsverkehrs.

### ...stößt an seine Grenzen

Damit die Schiene ihre Wachstumschancen wahrnehmen kann, muss die Schlüsselressource – die Schieneninfrastruktur – in hinreichender Kapazität („Trassenmenge“) und Betriebsqualität zur Verfügung stehen. Sollte die Investitionspolitik der letzten 20 Jahre allerdings auch

künftig fortgesetzt werden, wird die Wachstumsstory der Schiene in naher Zukunft abrupt enden.

Bereits heute weist das Schienennetz zahlreiche Engstellen auf, die den Leistungszuwachs zu begrenzen drohen. Ausdruck dessen ist die zunehmende Zahl der als überlastet erklärten Streckenabschnitte. Nachdem der SGV 2010 mit 107,3 Mrd. tkm Verkehrsleistung bereits rund 60% des krisenbedingten Einbruchs wettmachen konnte, dürfte die Rekordmarke von 2008 (115,7 Mrd. tkm) spätestens 2012 überschritten werden. Unter Ausnutzung weiterer Reserven sehen Fachleute die absolute Aufnahmegrenze des Bestandsnetzes bei etwa 130 bis 140 Mrd. tkm. Den Flaschenhals bilden die Magistralen (Nord-Süd-Achse Hamburg/Bremen – Hannover – Würzburg – München/Passau; gesamtes Rheintal Rhein-Ruhr bis Basel) einschließlich ihrer Knoten. Nadelöhre wie das Harburger Kreuz (Hamburg) verursachen inzwischen Trassenkonflikte zwischen Personennah- und Güterverkehr, die die Politik und Netzbetreiber vor die Entscheidung stellen, wem der Vorzug einzuräumen ist.

Diese Effekte werden exponentiell bis 2015 und erst recht danach zunehmen, wenn der Bund seine Investitionspolitik nicht sehr bald fundamental umsteuert. Die aktuelle Liste der geschlossenen Finanzierungsvereinbarungen über die Neu- und Ausbauprojekte beansprucht ein Mittelvolumen von rund 8 Mrd. Euro für den Zeitraum 2011 bis 2020, wenn die 2010 festgestellten Mehrkosten der NBS Wendlingen – Ulm von 890 Mio. Euro eingerechnet werden. Das korrespondierende Bedarfsplanbudget des Bundes wird bis 2020 maximal 12 Mrd. Euro kumuliert betragen. Ich halte einen Plafond von 10 Mrd. Euro für realistischer, da die Mechanik der Schuldenbremse in Kombination mit der nächsten Konjunkturdelle alle Gebietskörperschaften zu erheblichen Sparanstrengungen nötigen wird. Bei durchschnittlicher Teuerung und Anpassung der vielfach veralteten Kostenwerte zeichnet sich ab, dass die Haushaltsmittel des Bundes schon heute bis 2020 vollständig absorbiert sind. Projekte, die zur Zeit keine Finanzierungsvereinbarung vorweisen können, werden bis 2020 nicht ernsthaft begonnen werden können, von Symbolmaßnahmen abgesehen.

Diese Perspektive ist für den SGV, aber auch für das Gesamtsystem insofern bedrückend, als die gegenwärtige Priorisierung der Bedarfsplanprojekte in hohem Maße politischen Kriterien folgt, nicht jedoch dem verkehrlichen Bedarf des Marktes. Allein die beiden teuersten Vorhaben (VDE 8.1/8.2 Nürnberg – Erfurt – Halle/Leipzig und Stuttgart 21 mit Wendlingen – Ulm, sofern es tatsächlich gebaut würde) binden Mittel in Höhe von offiziell rund 5 bis 6 Mrd. Euro, real wegen der sicheren Kostensteigerung der NBS Wendlingen – Ulm von mindestens 7 bis 8 Mrd. Euro. Dies bedeutet, dass 7 bis 8 Jahresetats in Neu- und Ausbauprojekte zu fließen drohen, die dem Schienengüterverkehr keinen einzigen Tonnenkilometer Zuwachs einbringen. Kostspielige Bauten, die

hinterher von einem bzw. bestenfalls 3 ICE pro Stunde und Richtung befahren werden, werden sichtbar ineffizient genutzt, wenn an anderen Engstellen des Netzes wie z.B. im Rheintal oder zwischen Fulda und Bebra 12 bis 15 Züge in der gleichen Zeiteinheit Trassen benötigen.

Die vorgenannten Beispiele verdeutlichen, dass die Investitionspolitik der Schiene nicht in erster Linie an zu gering dotierten Budgets krankt (sofern die Bundeshaushaltlinie für Schieneninvestitionen verlässlich bei mind. 4 Mrd. Euro liegt), sondern an der falschen Verwendung der Mittel. Auch die Straße leidet unter diesem Systemmangel, wie der Bau vieler fragwürdiger Ortsumgehungen zeigt. Das Missverhältnis zwischen Aufwand und verkehrlichem Ertrag wirkt sich bei Schienenprojekten jedoch kritischer aus, weil die mittlere Projektgröße ungleich größer ist. Wenige Fehlentscheidungen können den Etat so stark blockieren, dass für die sinnvollen Projekte über Jahre kaum etwas abfällt.

Die Ursachen der Fehlsteuerung sind vielschichtig und sprengen den Rahmen dieser Stellungnahme. Auf ihren Kern reduziert liegt das Hauptproblem darin, dass die Anforderungen an eine nachhaltige, auf 30 oder mehr Jahre ausgerichtete Investitionspolitik quer zum Tagesgeschäft, d.h. den kurzfristigen Interessen der beiden wichtigsten Entscheider (Bahnvorstand eines integrierten DB-Konzerns, auf Zeit gewählte Bundes- und Landespolitik) liegen. Diese Fehlanreize sind systemisch angelegt und im Grundsatz parteipolitisch neutral.

### **Was muss sich ändern, damit der Schienenverkehr wachsen kann?**

Der Koalitionsvertrag der schwarz-gelben Bundesregierung bietet aus bahnpolitischer Sicht an vielen Stellen eine **exzellente Grundlage**, um das System Schiene voranzubringen. Entscheidend ist, ihn möglichst „eng am Text“ umzusetzen, insbesondere im Hinblick auf die Strukturfragen wie die Netzunabhängigkeit. Positive Ansätze sind dem Vernehmen nach im neuen AEG-Entwurf erkennbar (Einführung Beschluskammer bei Bundesnetzagentur, Prinzip der „Kosten effizienter Leistungserbringung“ als Regulierungsmaßstab), an den zentralen Stellen wie der Kappung der Gewinnabführung der DB-EIU und deren Entherrschung zeichnet sich aber ein Stillstand ab. Solange dieser nicht überwunden wird, können alle anderen Maßnahmen zwar einen Fortschritt bedeuten, ohne aber „des Pudels Kern“ zu erreichen.

Im Weiteren werden die wichtigsten Änderungsbedarfe kurz skizziert.

#### **1. BVWP-Methodik**

Die derzeit geltende Methodik des BVWP ist nicht geeignet, die realen Kosten und Nutzen der Bedarfsplanprojekte der Schiene abzubilden. Insbesondere die Leitwegeermittlung, die von den echten Trassenpreisen und deren Struktur abstrahiert, erweist sich als Schwachpunkt, ebenso die Wahl einiger Annahmen in

Relation zu tatsächlichen Entscheidungsparametern in der eisenbahnbetrieblichen Praxis. Es ist nicht nachvollziehbar, warum auf der NBS Wendlingen – Ulm künftig 16 leichte Güterzüge zwischen 460 und 618 t fahren sollen, wenn der Trend im SGV seit 20 Jahren in die andere Richtung verläuft und sogar die wenigen Parcel-InterCitys auf der Schnellfahrstrecke Hannover – Würzburg schwerer werden (und langsamer fahren). Kein EVU könnte es sich leisten, einen mit maximal 8 bis 10 Wagen behängten Zug (618 Tonnen) auf die NBS mit steilerem (!) Profil zu schicken, wenn nebenan die Altstrecke über die Geislinger Steige flacher ist, dadurch bei gleicher Zugkraft mehr Wagen befördert werden können, sie weniger Energiekosten verursacht und ihr Trassenpreis geringer ist.

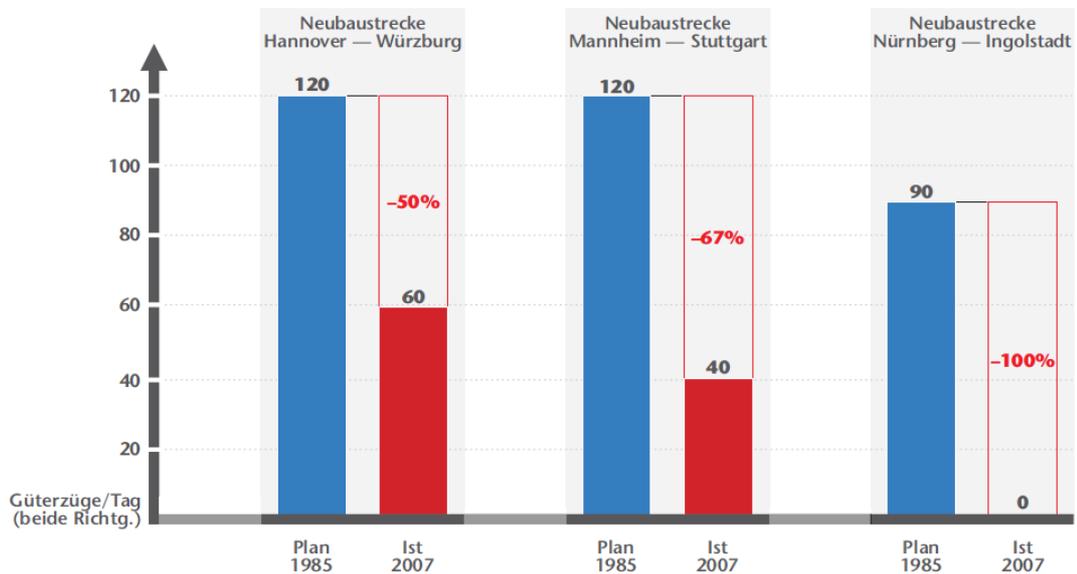
Die heutige Methodik wendet eine Deltabetrachtung (Änderungen im Plan- zum Bezugsfall) für behauptete Verkehrsverlagerungen an, deren Kriterien in der umgekehrten Blickrichtung nicht in der Lage sind, den Status quo zu erklären. Wären also die für die Zukunft angenommenen Effekte in der Vergangenheit eingetroffen, wäre die Schiene seit 1992 und davor „überannt“ worden. Dies war nachweislich nicht der Fall.

Es ist zu begrüßen, dass die Methodik derzeit neu ausgeschrieben wird und einer gründlichen Revision unterzogen werden soll. Meines Erachtens sollte die gesamte Nutzen-Kosten-Rechnung auf eine betriebliche Analyse umgestellt werden, die die Engpässe in fehlende Trassenkapazitäten übersetzt. Wenn der Schienenverkehr eine Existenzberechtigung hat, was hiermit unterstellt sei, müssen die gravierendsten Flaschenhälse jene mit der besten Wirtschaftlichkeit sein.

Allerdings ist zu konstatieren, dass der politische Wille sich über jedes objektive Verfahren hinwegsetzen kann. So ist methodisch nicht erklärbar, warum in der im November 2010 veröffentlichten Neubewertung der BVWP-Projekte die Mottgers-Spange in der Hauptrechnung zum Nutzen-Kosten-Koeffizienten herausgenommen wurde, obwohl es seit jeher Gesetz ist, den Zielzustand aller Projekte simultan zu betrachten, also nicht über die Wahrscheinlichkeit der Umsetzbarkeit von Einzelvorhaben zu spekulieren. Offensichtlich war es das Ziel, den stark gefährdeten Nutzen-Kosten-Wert der umstrittenen NBS Wendlingen – Ulm zu stabilisieren, der ohne den Kunstgriff der leichten Güterzüge und mit Mottgers bei 0,92 gelegen hätte. Damit wäre das Projekt zuwendungsrechtlich nach der Bundeshaushaltsordnung durchgefallen.

Der erhebliche Aufwand zur Bewertung von Investitionsvorhaben ist entbehrlich, wenn die Wirtschaftlichkeit einzelner Projekte vom Ergebnis her definiert wird. Deutschland kann es sich

wirtschaftspolitisch nicht länger leisten, Zugzahlen für Hochgeschwindigkeitsstrecken anzusetzen, die lediglich dazu dienen, die Nutzen-Kosten-Wert über 1,0 zu halten.



Quelle: UBA-Studie 2010, Schienennetz 2025/2030, S. 130

## 2. Neupriorisierung der Bedarfsplanprojekte:

Sollen künftig verkehrlich sinnvolle Projekte an die Spitze der Prioritätenliste rücken, ist es aus Budgetgründen unerlässlich, unproduktive Leuchtturmvorhaben zu streichen. Zu diesen zählen Stuttgart 21 in Kombination mit NBS Wendlingen – Ulm, die Y-Trasse zwischen Hamburg/Bremen und Hannover sowie die Fehmarnbeltquerung. Bei allen drei Projekten steht der immense Aufwand in keinem angemessenen Verhältnis zum Verkehrsnutzen.

Der Lackmустest für die Nachfrageorientierung und Lernfähigkeit der Investitionspolitik ist in der **Y-Trasse** zu sehen. Sie stellt ein Planungsfossil der späten 1980er Jahre dar, das zu einer Zeit entwickelt wurde, als die Renaissance des SGV nicht zu erahnen war. Selbst wenn nun die vorgesehene Höchstgeschwindigkeit auf  $V_{\max} = 250 \text{ km/h}$  gesenkt und eine Ostumfahrung Hannovers zwischen Isernhagen und Lehrte gebaut würde, änderte dies nichts an der Fehlkonzepktion des Projektes. Die prognostizierten Zuwächse von 200 Güterzügen auf Bremen/Bremerhaven/JadeWeserPort und 200 Zügen aus Hamburg bis etwa 2025 lassen sich nicht mit einer Trasse abfangen, die auf die Bedürfnisse des Fernverkehrs ausgerichtet bleibt, während die Entlastung für den SGV maximal 50% der benötigten Mehrkapazität beträgt. Bereits der Ansatz ist verfehlt, die Kapazi-

tätsengpässe in der Lüneburger Heide zu wännen, während die tatsächlichen Probleme im Knoten Hannover und den anschließenden Laufwegen durch Deutschland beheimatet sind.

Zur verkehrlichen Ineffektivität kommt erschwerend hinzu, dass das Projekt mindestens 4 Mrd. Euro kosten wird und damit selbst im Bestfall nicht vor 2025 fertig gestellt ist – wenn der Markt bereits davongelaufen und das Netz kollabiert sind. Da die Y-Trasse erneut ein „Alles-oder-nichts-Projekt“ ist, tritt die – bescheidene – Entlastung erst mit dem Tag der Schlüsselübergabe ein, vorher wird keine einzige Trasse hinzugewonnen. Norddeutschland steht in den nächsten fünf Jahren vor der Entscheidung, mit einem Kraftakt das Richtige anzustoßen (Ausbau mehrerer Bestandsstrecken wie Rotenburg – Verden, Amerika-Linie [die aus methodisch falschen Gründen aussortiert wurde], Uelzen – Stendal) oder aber auf eine Lösung wie das Y zu setzen, die das schienenseitige Wachstum der Häfen verlässlich abwürgt.

In der Gesamtschau ist es notwendig, auf eine Änderung der Planungs-, Bau- und Betriebsphilosophie als Grundlage der künftigen Investitionspolitik hinzuwirken. Anstelle der Prestigevorhaben ist eine Politik der kleinen, unspektakulären, aber beharrlichen Schritte gefragt. Ausgehend von einem Masterplan, der ergebnisoffen ein Zielnetz im Dialog mit den Nutzern entwickelt, müssen Maßnahmen ergriffen werden, die die engsten Flaschenhälse vorrangig weiten. Handlungskriterium muss allein der Zugewinn an Trassenkapazität sein, nicht der politische Prestigefaktor.

Sinnvolle Ansätze gibt es genügend, z.B. das Wachstumsprogramm der DB AG als Fortsetzung des Sofortprogramms Seehafenhinterlandverkehr, die VDV-Listen der Einzelmaßnahmen als Ergebnis der Nutzerbefragung oder die KCW-Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes. In dieser schlagen wir vor, sechs Korridore zu bilden, entlang derer die Investitionen konzentriert werden, entweder an der Engstelle selbst oder aber in Form von Bypassen (siehe nachstehende Abbildung).



### 3. Finanzierung

Weil die Finanzierung der Schieneninfrastruktur sich aus mehreren Quellen speist, auf mehrere Aufgaben (Investition, Instandhaltung, operativer Betrieb) erstreckt und zahlreiche Akteure involviert sind, können isoliert herausgegriffene Maßnahmen nur an den Symptomen kurieren, nicht aber die fehlerhafte Statik des Gesamtsystems heilen. Notwendig ist ein Bündel institutioneller Änderungen, das dem Anspruch einer „Bahnreform 3.0“ gerecht würde. Bei Lichte besehen handelt es sich jedoch in vielem nur um die Vollendung der Bahnreform 1.0, deren Ziele und Instrumente ab 1999 systematisch ins Gegenteil verkehrt wurden. Im Einzelnen sind zu nennen:

- *Gewinnabführung der DB-EIU kappen/stärkere Netzunabhängigkeit:* Die Absicht des Koalitionsvertrags, die Gewinnabführung der EIU an die DB-Holding zu unterbinden, Doppelmandate zu untersagen und die Leitung der EIU unabhängiger zu machen, ist der Schlüssel zu einer erfolgreicherer Bahnpolitik, weshalb sie konsequent verfolgt werden muss. Es ist nicht nachvollziehbar, warum ein weitgehend steuerfinanziertes Schienennetz 8% Kapitalrendite auf die „Eigenmittel“ für den Konzern abwerfen soll, wenn der Bund bzw. die Gesamtheit der Steuerzahler die Renditeerwartung an die ihnen gehörende volkswirtschaftliche Ressource bestimmen können.

Erschwerend kommt hinzu, dass der Bahnvorstand die Gewinne zweckungebunden dort hin lenkt, wo die höchste Rendite winkt. Betriebswirtschaftlich ist dies legitim, volkswirtschaftlich jedoch kontraproduktiv. Da Infrastrukturprojekte in dem Ranking alternativer Ausgabevorhaben die letzten Plätze einnehmen, reduziert die DB AG ihre Eigenmittel bei den EIU auf das Allernotwendigste. Vorplanungen von Infrastrukturprojekten finden seit langem nicht mehr statt. Der Bund als Hüter der Verkehrspolitik schädigt sich mit dieser Haltung letztlich selbst. Sichtbar wird dies z.B. bei Konjunkturprogrammen, wenn alle Beteiligten Mühe haben, in kurzer Zeit hinreichend vorgeplante Projekte zusammenzustellen und kostbare Mittel in der Vergangenheit an die Straße flossen.

Die Argumente gegen die stärkere Netzunabhängigkeit sind vorgeschoben. So zeigt schon der heutige Cash-Flow der EIU, dass sie sich autonom refinanzieren könnten, erst recht gälte dies unter den künftigen Gewinnerwartungen, die allerdings darauf abzielen, den weiteren Kurs des Konzerns zu finanzieren. Auch der Hinweis auf die hohe Verschuldung der EIU ist kurios, da der Bund diese Last so oder so trägt. Solan-

ge Deutschland kreditwürdig bleibt, kann das Netz in jeder Aufstellung finanziert werden.

- *DB-Eigenmittelquote für Neu- und Ausbauprojekte muss mindestens 10% betragen/Bund muss Kostenbeteiligung deckeln:* Die Bahnreform 1994 sah vor, die Höhe der Eigenmittelbeteiligung der DB AG an den Infrastrukturinvestitionen daran zu knüpfen, wie hoch ihr wirtschaftliches Interesse an einer Strecke ist. In der Folgezeit hat es die DB AG geschafft, diese Beteiligung de facto auf nahe null Prozent abzusenken, so dass sie keinen Abschreibungsaufwand tragen muss. Die ökonomische Schenkung der Strecken übt erhebliche Fehlanreize aus. Sie ist ein maßgeblicher Grund dafür, dass teure Hochgeschwindigkeitsstrecken in der Diskussion bleiben und ökonomische Fehlentscheidungen wiederholt werden. Auch die lange Bauzeit steht in einem Zusammenhang zu den falschen Preissignalen (wenngleich es weitere Gründe gibt). Es ist nicht einsehbar, warum der Fernverkehr auf der angeblich europaweit dringlichen Strecke wie NBS Wendlingen – Ulm nicht wenigstens 10% der Investitionssumme in Form von Abschreibungsaufwand schultern können soll.

Wie heilsam die Kostendeckelung des Bundes ist, zeigen die Erfahrungen mit den Vorhaben Köln – Rhein/Main, Nürnberg – Ingolstadt – München und Berliner Hauptbahnhof. In allen drei Fällen vereinbarte der Bund eine absolute Kostengrenze, oberhalb derer die DB AG sämtliche Mehrkosten auffangen musste. Der Bund sollte daher diese Regelung dringend wiederbeleben.

- *Planungskostenpauschale differenzieren:* Aus DB-Papieren geht hervor, dass die Planungskostenpauschale derzeit 17% beträgt und perspektivisch auf 18,3% angehoben werden soll. Beide Ansätze sind als Pauschalierung viel zu hoch. Planer bestätigen in vertraulichen Unterredungen, dass alles über 10% begründungsbedürftig sei. Der Verdacht dränge sich auf, dass der Löwenanteil der Pauschale auf den großen Fixkostenapparat der DB ProjektBau entfällt, ehe die tatsächliche Projektplanung beginnt. Auch die pauschale Kopplung an die Bausumme setzt Fehlanreize. Vorzuziehen wäre eine Regelung, die 10% garantiert, während übersteigende Beträge gesondert nachgewiesen werden müssen. Stünde die DB AG im Wettbewerb zu anderen Projekt- und Netzbetreibern, würde die Planungsqualität einem Benchmarking zugänglich.
- *Trassenpreisstruktur anreizkonform ändern:* Das gegenwärtige Trassenpreissystem begünstigt den Fernverkehr, während der preisunsensible SPNV der Länder über Gebühr abgeschöpft

wird. Zwar zahlt der ICE absolut höhere Entgelte, doch der relativ geringe Abstand steht in keinem verursachungsgerechten Zusammenhang zu den gruppenspezifischen Kosten. Auch diese Verzerrung trägt dazu bei, dass teure Projekte immer wieder aufgelegt werden.

- *Revision der Regionalisierungsmittel für klaren Schnitt nutzen:* Der SPNV zahlt mittlerweile deutlich mehr als 3 Mrd. Euro für Trassen und Stationen. Damit fließen zwischen 40 und 50% der Regionalisierungsmittel vom Bund über die Länder an das Bundesunternehmen DB AG zurück, mit steigender Tendenz. Diese gigantische Umverteilungsmaschinerie steht in deutlichem Widerspruch zu den Entflechtungsbemühungen nach dem Vorbild der Föderalismuskommission und wirft die Frage auf, welchen Sinn sie haben soll, wenn die Länder Mittel in Milliardenhöhe lediglich durchreichen. Soll die Verausgabung eine Lenkungswirkung entfalten, eröffnen sich zwei Möglichkeiten:
  - Entweder werden die Länder gestärkt, indem sie z.B. im Wege der Auftragsverwaltung die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung überwachen bzw. regionale Netzteile herauslösen und von Dritten bewirtschaften lassen können.
  - Oder der Bund übernimmt die Aufgabe und die Mittel in Gänze, so dass die Länder ausschließlich für den Verkehrsbetrieb **auf** der Schieneninfrastruktur verantwortlich sind.
- *Bedarfsplanmittel für NE-Bahnen öffnen:* Der Koalitionsvertrag sieht vor, die rechtlichen Voraussetzungen für die Finanzierung von Eisenbahninfrastruktur jenseits der DB AG zu schaffen. Diese Absicht ist zu unterstützen, weil die bisherige Praxis verkehrspolitisch antiquiert ist. Nicht die eigentumsrechtliche Verfasstheit von EIU ist verkehrspolitisch bedeutsam, sondern die verkehrliche Relevanz eines Projektes aus Bundessicht. Wer das Netz oder die Strecke betreibt, ist zweitrangig. Der bis dato in Rede stehende Mittelansatz von 50 Mio. Euro p.a. kann ein Einstieg sein, sollte aber zeitnah ausgeweitet werden. Insbesondere im Hinterland der Seehäfen stehen NE-Bahnen wie die Elbe-Weser-Verkehrsbetriebe oder die OHE mit ihren Schienenwegen zur Verfügung, die zur Entlastung des DB-Netzes beitragen können.
- *Sonderetat Güterverkehr:* Soll die Absicht unterstrichen werden, in Zukunft Investitionsmittel ausschließlich nach dem Kriterium des verkehrlichen Bedarfs auszureichen, erscheint es sinnvoll, diesen Etatposten von der bisherigen Praxis abzugrenzen, z.B. als Untertitel des VIFG-Etats. Auch wenn

Haushälter diesen Schritt prinzipiell kritisch beäugen, ist er zum Zweck der politischen Selbstbindung sinnvoll.

#### 4. Netzbetrieb

Der Bund sollte zeitnah dazu übergehen, die Aufgabe des Netzbetriebs nicht ausschließlich dem Monopol der DB AG zu überlassen. Auch hier regt der Koalitionsvertrag zu Recht an, bei regionalen Schienenstrecken Betreibermodelle unter Einbindung Dritter zu erproben. Dort liegen erhebliche Potenziale brach, die zu erschließen Voraussetzung ist, die NetZRänder dauerhaft zu erhalten. Zudem muss der Bund ein Interesse haben, durch Marktvergleichspreise und Best Practice die DB AG unter Rechtfertigungsdruck zu setzen.

## Stellungnahme

zur Öffentlichen Anhörung  
des Ausschusses für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
des Deutschen Bundestages  
am 13. April 2011

zu den Anträgen

- der Fraktion der SPD „Stillstand in der Verkehrspolitik überwinden – Zukunftskommission zur Reform der Infrastrukturfinanzierung einrichten“ (Drucksache 17/5022)
- der Fraktion DIE LINKE „Grundlegende Neuausrichtung der Verkehrsinvestitionspolitik für Klima- und Umweltschutz, Barrierefreiheit, soziale Gerechtigkeit und neue Arbeitsplätze (Drucksache 17/1971)
- der Fraktion BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN „Durch eine neue Investitionspolitik zu mehr Verkehr auf der Schiene“ (Drucksache 17/1988)

Stefan Gerwens

Geschäftsführer

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V.

Berlin, den 11. April 2011

## **Zu Pro Mobilität:**

Pro Mobilität – Initiative für Verkehrsinfrastruktur e.V. setzt sich bundesweit für Mobilität und leistungsfähige, sichere Verkehrsnetze ein. Dabei sind die Qualität, Finanzierung und Organisation der Straßen besondere Schwerpunkte. Der Kreis der Mitglieder zählt rund 30 Unternehmen und Verbände aus dem In- und Ausland. Vertreten sind Automobilclubs, die Automobil- und Bauwirtschaft, das Güterkraftverkehrsgewerbe, Infrastrukturbetreiber sowie die Dienstleistungs- und Finanzwirtschaft.

## **Gliederung:**

- I. **Handlungsfelder im Bereich der Fernstraßen**
- II. **Spezifische Anmerkungen zu den Anträgen**
- III. **Fazit**

## **I. Handlungsfelder im Bereich der Fernstraßen**

Aus allen Anträgen spricht die Sorge, dass mehr für die Leistungsfähigkeit und Erhaltung der staatlichen Verkehrsinfrastruktur getan werden muss. Diese grundsätzliche Einschätzung teilen wir. Um Mobilität in Deutschland auch in der Zukunft zu gewährleisten, ist angesichts des zu erwartenden weiteren Verkehrswachstums einer Stärkung aller Verkehrswege des Bundes, der Länder und der Kommunen zwingend erforderlich.

### **A. Ausgangslage im Bereich der Fernstraßen**

- (1) Auf den Straßen werden mehr als 85 Prozent der Personenverkehrsleistung und mehr als 70 Prozent der Güterverkehrsleistung in Deutschland abgewickelt. Die **Verkehrsleistungen** in beiden Bereichen bewegen sich 2011 jeweils auf dem Niveau, das im Bundesverkehrswegeplan 2003 erst für 2015 erwartet wurden.
- (2) Eigentlich würde also schon heute der **Ausbauzustand des Autobahn- und Bundesstraßennetzes** benötigt, der gemäß Bundesverkehrswegeplan mit der Umsetzung des vordringlichen Bedarfs 2015 verfügbar sein sollte. Doch die Umsetzung liegt weit zurück, wie die Bedarfsplanüberprüfung im November 2010 gezeigt hat.

Von 2001 bis Ende 2009 wurden für 25 Mrd. Euro fertig gestellt:

- 1.100 km Neubau von Autobahnen (64 % des Bedarfs) für 11,1 Mrd. Euro
- 570 km Ausbau von Autobahnen (26 % des Bedarfs) für 5,8 Mrd. Euro
- 1.450 km Neu-, Aus- und Umbau von Bundesstraßen (30 %) für 8,2 Mrd. Euro, worunter auch 230 von 850 Ortsumgehungen (27 %) fallen.

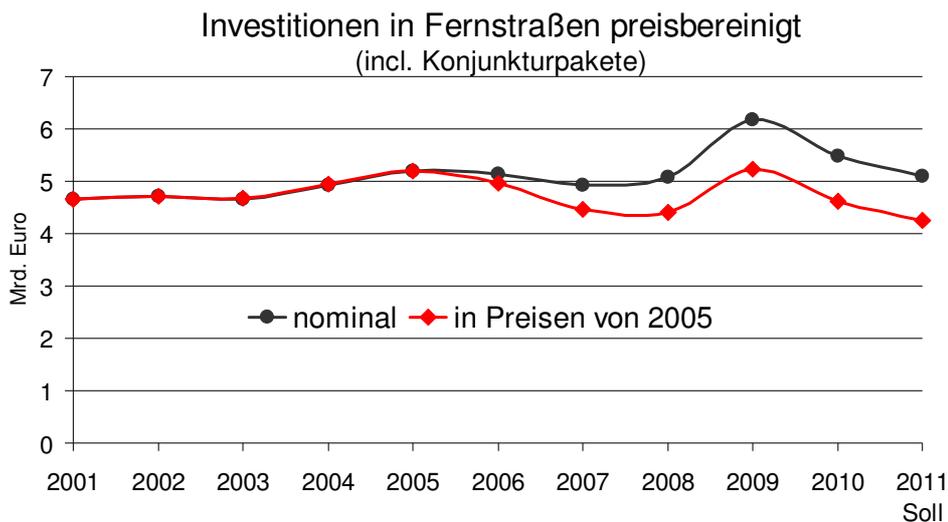
Angesichts sinkender Investitionsansätze für Aus- und Neubau droht die Vollendung des vordringlichen Bedarfs noch Jahrzehnte zu dauern.

- (3) Auch der **Zustand der Fahrbahnen, Brücken und Tunnel** lässt zunehmend zu wünschen übrig, weil Erhaltung zu lange eine zu geringe finanzielle Priorität hatte und erst in den letzten Jahren spürbar an Gewicht gewonnen hat. Allmählich kommen die Etatansätze dem im Bundesverkehrswegeplan unterstellten Niveau von 2,7 Mrd. Euro pro Jahr nahe.
- (4) Dass die Umsetzung des Bedarfsplans im Bereich von Autobahnen und Bundesstraßen nicht mit der Verkehrsentwicklung Schritt hält, hat Folgen:
- **Staus** nehmen zu und die Zeitverluste für Autofahrer sind beträchtlich (z.B. laut dem Telematikanbieter INRIX im Raum Köln mittlerweile 57 Stunden pro Jahr),
  - die **Produktivität der Wirtschaft** wird gehemmt, weil Reisen zu Geschäftsterminen nicht verlässlich kalkulierbar sind, Gütertransporte im Stau stecken, sich die Dauer von Fahrzeugtouren verlängert und deshalb zusätzliche Lkw eingesetzt werden müssen, was wiederum das Verkehrsaufkommen und die Stauanfälligkeit erhöht,
  - Anwohner warten seit Jahren, zum Teil seit Jahrzehnten auf eine **Entlastung durch eine Ortsumgehung** und verlieren das Vertrauen in die Politik aufgrund leerer Versprechungen,
  - **Brücken** sind in einem Zustand, dass von politischer Seite eine offene Darlegung der Fakten eher gescheut wird.
- (5) In den **Bereichen außerhalb des Bedarfsplans** hat die Investitionsnotwendigkeit in den letzten Jahren erheblich zugenommen. Für Lkw-Stellplätze an Autobahnen, den Umbau von Autobahnkreuzen, Lärmschutz und Lärmsanierung, Tunnelsicherheit oder auch für Verkehrstelematik wurden und werden erheblich mehr Mittel benötigt, als noch vor Jahren erwartet wurde.
- (6) Die **weitere Verkehrsentwicklung** lässt nach der Prognose 2004 bis 2025 im Auftrag der Bundesregierung erwarten, der Personenverkehr weiter leicht zunehmen wird und im Güterverkehr Lkw und Bahn bei weiter steigenden Marktanteilen hohe Zuwächse zu erwarten haben. Im Fernstraßennetz werden diese vor allem von den Autobahnen zu bewältigen sein.
- (7) Insgesamt ist an Fernstraßen seit längerem ein **Investitionsstau** zu konstatieren, der erhebliche Qualitätseinbußen für die Nutzer und das Verkehrssystem zur Folge hat.

## B. Die Ursachen

Die Ursachen für den Investitionsstau sind im Auseinanderdriften von Investitionslinie und dem Mittelbedarf für Erhaltung, Neu-, Aus- und Umbau, also auf der Finanzierungs- und auf der Ausgabenseite, zu finden.

- (8) Der Bundesverkehrswegeplan und die Bedarfspläne bewerten die Vorhaben zum Kostenniveau zu einem bestimmten Zeitpunkt. **Baupreise** und auch die Bewertung den Nutzenfaktoren können sich im Zeitablauf ändern. Die Baupreise sind in den vergangenen Jahren deutlich angestiegen. Nach einem Jahrzehnt nahezu konstanter Preise liegt der Preisindex des Statistischen Bundesamtes für Straßenbau im Februar 2011 um 20 Prozent über dem Basisjahr 2005. Die Ursachen reichen von zunehmenden Energie- und Rohstoffkosten bis hin zu einer Erhöhung der Umsatzsteuersätze.



Quelle: Eigene Berechnungen

- (9) Die **Projektkosten** müssen abseits der Baupreisentwicklung im Zuge der Konkretisierung der Vorhaben durch zusätzliche Auflagen z.B. in den Bereichen Lärm-, Natur- und Artenschutz deutlich angestiegen sein. Nicht anders ist die Abschätzung des BMVBS in der Bedarfsplanüberprüfung zu verstehen, dass nach Investitionen von 25 Mrd. Euro in den Jahren 2001 bis 2009 der verbleibende vordringliche Bedarf nach aktuellem Kostenstand noch Investitionen von 49 Mrd. Euro erfordere. Ursprünglich hatte der Bedarf 51 Mrd. Euro betragen.
- (10) Die **Etatansätze** sind bei den Fernstraßen wie auch den anderen Verkehrswegen des Bundes hinter den Annahmen des Bundesverkehrswegeplans zurückgeblieben. Die beruhen auf der Finanzplanung 2002 der Bundesregierung und wurden von der damaligen Bundesregierung als Verzicht auf „Wunsch und Wolke“ bezeichnet. Dass es sich um eine realistische Bedarfsabgrenzung handelte, wurde am hohen durchschnittlichen Nutzen-Kosten-Verhältnis bei Fernstraßen von 4,7 deutlich.
- (11) Auch die **Einführung der Lkw-Maut** im Jahr 2005 führte nicht zu einer Anhebung der Investitionslinien. Der Durchschnitt der Investitionen in die Bundesverkehrswege war in den vier Jahren vor dem Mautstart ebenso hoch wie in den vier Jahren danach.
- (12) Sonderentwicklungen bei der Schiene in Form der Einführung einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Bestandsnetz tragen zu einer verlässlichen Erhaltung bei. Vergleichbare **Verstetigungen von Investitionsbereichen** auf vertraglicher Basis wurden für Fernstraßen und Wasserstraßen bisher nicht eingeführt.

## C. Politische Handlungsfelder

- (13) Es ist absehbar, dass die Konsolidierung des Bundeshaushalts auch vor dem Hintergrund der Schuldenbremse und der Entwicklungen im EURO-Raum fortgesetzt werden muss. Dabei ist aber zu beachten, dass eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur erhebliche Beiträge zur Standortattraktivität Deutschlands und zur Produktivität der Wirtschaft leistet. Die Funktionsfähigkeit des Verkehrs wirkt somit auch auf die Beschäftigung und die Steuereinnahmen des Staates zurück. Verkehrsinfrastruktur ist also mehr als ein Ausgabenblock im Bundeshaushalt. Die Notwendigkeit der Etatkonsolidierung macht es erforderlich,
- die **Verkehrsinvestitionen zu steigern**,
  - sie **von den Schwankungen des Etats unabhängiger zu machen**,
  - die **Effizienz der Investitionen** weiter zu erhöhen, um mit knappen Mitteln einen möglichst großen verkehrlichen und gesamtwirtschaftlichen Nutzen zu entfalten.
- (14) Die von der Koalition vorgenommene Stärkung **verkehrsträgerspezifischer Finanzierungskreisläufe** ist richtig. Sie sorgen für eine engere Verknüpfung von Infrastrukturnutzung und Mittelverwendung, entweder durch Finanzierungsströme oder auf vertraglicher Basis. Schon mit der Bahnreform wurden hierfür bei der Schiene die Weichen gestellt, indem Einnahmen aus Trassenentgelten von heute rund vier Mrd. Euro vollständig bei der DB Netz AG verbleiben und zur Finanzierung des Betriebs und von Investitionen genutzt werden können. Mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für das Bestandsnetz der Schiene sichert der Bund darüber hinaus den DB-Infrastrukturtochtern jährlich 2,5 Mrd. Euro über einen Zeitraum von fünf Jahren vertraglich zu. Die Zahlung ist an die Einhaltung von Qualitätsparametern gebunden. Mit dieser Abkehr vom Prinzip der Jährlichkeit werden ein optimiertes Erhaltungsmangement und damit ein effizienterer Einsatz der Mittel möglich. Außerdem werden die Schienenwegeinvestitionen von Etatschwankungen unabhängiger.
- (15) Bei den Fernstraßen wurde in dieser Legislaturperiode mit der **vollständigen Verwendung der Lkw-Maut für die Fernstraßen** ein Finanzierungskreislauf eingeführt. Damit knüpft die Koalition an die Empfehlungen der Pällmann-Kommission an und korrigiert einen Systemfehler des Starts der Lkw-Maut. Dies ist sehr zu begrüßen und stellt eine Gleichstellung der Straße mit der Verwendung von Infrastrukturentgelten im Schienen- und Luftverkehr dar. Die Akzeptanz der Lkw-Maut wird erhöht und der direkte Bezug zwischen Entgelt und der Qualität der genutzten Infrastruktur gestärkt. Der Gedanke, durch eine Querfinanzierung von Schienenwegen und Wasserstraßen werde die Straße von Güterverkehr entlastet, hat sich in der Realität nicht bewahrheitet, da sowohl die Verkehrsleistungen und die Marktanteile von Lkw und Bahn seit 2005 zugelegt haben. Der Einstieg in den Finanzierungskreislauf Straße ist richtig.
- (16) Ein weiteres Kernelement der Empfehlungen der Pällmann-Kommission war die direkte Zuweisung der Infrastrukturgebühren an verkehrsträgerspezifische Infrastrukturfinanzierungsgesellschaften. Bei der Schiene und im Luftverkehr ist dies durch privatrechtliche Infrastrukturgesellschaften gegeben. Bei der Lkw-Maut für die Nutzung der Autobahnen, die unmittelbar in öffentlichem Eigentum stehen, scheint es hier bezüglich der direkten Zuweisung noch Vorbehalte zu geben. Grundsätzlich sollte eine direkte Zuweisung weiterhin angestrebt und Möglichkeiten der rechtlichen Umsetzung geprüft werden.

Das Mautaufkommen fließt der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft jährlich über den Bundeshaushalt zu. Um kurzfristig Effizienzpotenziale einer mehrjährigen Mittelzuweisung für Fernstraßen zu erschließen, sollte der Finanzierungskreislauf Fernstraßen durch eine **mehnjährige Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG)** fortgeführt werden. Der VIFG würden dann über einen Zeitraum von zum Beispiel fünf Jahren die Einnahmen der Lkw-Maut über eine Verpflichtungsermächtigung im Bundeshaushalt zugewiesen. Die Gesellschaft könnte dann Bauprojekte eines vom Parlament festzulegenden Bauprogramms statt in jährlichen Teillösen überjährig als durchgängig finanziertes Vorhaben schneller abwickeln. Baukosten würden sinken und die Staubbelastung durch kürzere Bauzeiten reduziert. Mit einer Kreditfähigkeit der Gesellschaft könnte dieser Effizienzgewinn noch verstärkt werden. Der Bund würde sein Investitionsverhalten dadurch in Richtung eines betriebswirtschaftlich optimierten und am Lebenszyklus ausgerichteten Managements weiterentwickeln. Die Festlegung der zu realisierenden Vorhaben bliebe weiterhin eine Entscheidung der Politik.

- (17) Zu einer Strategie für mehr Effizienz gehört auch die weitere Nutzung von **öffentlich-privaten Partnerschaften**. Die Erfahrungen mit den Pilotvorhaben des A-Modells sind gut. Stark Stau belastete Strecken wurden deutlich schneller als bei herkömmlicher Finanzierung umgesetzt, der Kostenrahmen vertraglich über die Lebensdauer fixiert, eine hohe Bauqualität umgesetzt und der Wettbewerb auf neue Leistungsbereiche der Wertschöpfung ausgeweitet. Die an der ersten Staffel beteiligten Auftragsverwaltungen haben auch Projekte für die zweite ÖPP-Staffel angemeldet. Hier sollen weitere Modelltypen wie das Verfügbarkeitsmodell zur Anwendung kommen. Dies wird von der Wirtschaft begrüßt. Der Projektfluss sollte verlässlicher sein.
- (18) Eine verstärkte **Transparenz** über den Zustand der Verkehrsinfrastruktur würde zu einer größeren öffentlichen Wahrnehmung für den Investitionsbedarf führen und dem Parlament die effiziente Steuerung der Investitionen erleichtern. Pro Mobilität hat gemeinsam mit anderen Verbänden aller Verkehrsträger dazu einen Diskussionsvorschlag für einen Infrastrukturbericht Verkehr vorgelegt, der neben dem Erhaltungszustand auch das Staugeschehen, die Verkehrssicherheit und andere Qualitätsparameter umfassen würde. Im Bereich der Fernstraßen erweist sich u.a. die Zuständigkeit der Länder im Rahmen der Auftragsverwaltung als Hemmschuh, da nicht alle Länder gleichermaßen zu mehr Transparenz bereit sind<sup>1</sup>. Vorreiter beteiligen sich an Pilotprojekten für gemeinsames Bauwerksmanagement bei der Bundesanstalt für Straßenwesen oder legen streckenbezogene Unfalldaten offen.
- (19) Die **Abstufung von Bundesstraßen** mit geringer Fernverkehrsbedeutung (Netzwirkung, absolutes Fernverkehrsaufkommen) in Straßen nach Landesrecht sollte vorangetrieben werden. Der Bund muss sich stärker auf seine überregionale Aufgabe konzentrieren. Ein gemeinsamer Beschluss von Bundestag und Bundesrat aus dem Jahr 2009, der ein Ergebnis der Föderalismuskommission II war, steht in der Umsetzung noch aus. Verhandlungen zwischen Bund und Ländern laufen dazu, scheinen aber kaum voranzukommen. Die rechtliche Lage macht eine Abstufung im Einvernehmen erforderlich. Um einen Effizienzgewinn zu erzielen, müsste eine Sanierung abzustu-

---

<sup>1</sup> So konnte eine europäische Studie der Konferenz der europäischen Straßenbauverwaltungen CEDR zu Betriebs- und Erhaltungsausgaben nicht mit deutscher Beteiligung stattfinden.

fender Straßen nach den Standards von Landesstraßen erfolgen. Für die Länder würden sich neue Kompetenzen, aber auch ein erhöhter Finanzbedarf ergeben.

- (20) Die Überprüfung des Bedarfsplans hat deutlich gezeigt, dass bei heutigen Investitionsansätzen und zu heutigen Kosten die **Umsetzung des vordringlichen Aus- und Neubaubedarfs bei den Verkehrswegen noch drei Jahrzehnte** dauern würde. Deshalb muss mit Vorrang dort gehandelt werden, wo der größte verkehrliche und gesamtwirtschaftliche Nutzen zu erwarten ist. Die Bundesregierung hat bereits angekündigt, dies mit dem Investitionsrahmenplan 2011 bis 2015 tun zu wollen.

Die Verkehrsentwicklung auf den Fernstraßen legt eine Schwerpunktsetzung beim Ausbau der Autobahnen nahe. Bis 2025 wird gegenüber 2004 eine Zunahme der Fahrleistungen auf Autobahnen um 44 Prozent (Lkw 80 Prozent) und auf Bundesstraßen um 16 Prozent (Lkw 19 Prozent) erwartet. Auch die ADAC-Staubilanz 2010 unterstreicht den Handlungsbedarf. Über die bis 2015 zu erwartenden Baumaßnahmen sind danach angesichts der Verkehrsentwicklung der Ausbau von 1.000 km Autobahnen und ein Neubau von 450 km erforderlich. **Dringliche Projekte mit hoher Verkehrswirksamkeit müssen deshalb in der Umsetzung Vorrang haben.**

Bei der Überprüfung des Bedarfsplans hat die Bundesregierung das Autobahnnetz bereits einer Analyse nach **Verkehrsqualität** eingeführt. Dies ist positiv zu bewerten und sollte die Nutzen-Kosten-Betrachtung bei der nächsten Bundesverkehrswegeplanung ergänzen. Auf die Darstellung einer Engpasskarte für Deutschland sollte nicht verzichtet werden, da sie Investitionsnotwendigkeiten verdeutlicht. Auch die aggregierten Verkehrsflussdaten des Lkw-Mautsystems können genutzt werden.

## **II. Spezifische Anmerkungen zu den Anträgen**

### **A. Anmerkungen zum Antrag 17/5022**

Einige Themen des Antrags wurden in den allgemeinen Ausführungen bereits behandelt und werden nicht erneut angesprochen.

- (21) Eine **breitere gesellschaftliche Debatte** über Infrastruktur in Deutschland, insbesondere auch im Verkehr wäre zu begrüßen. Mehr Transparenz über den Zustand wäre hierfür eine wichtige Grundlage. Die Wahrnehmung von Verkehrsinfrastruktur als gesellschaftliches Vermögen sollte verbessert werden.
- (22) Zur **Vermeidung externer Effekte** können andere Instrumente in ihrer Wirksamkeit geeigneter als die volle Einbeziehung der externen Kosten sein. Die erheblichen Unterschiede bei Bewertungsansätzen für externe Effekte und die Notwendigkeit einer dynamischen Anpassung der Sätze stellen Probleme dar und können zu Akzeptanzproblemen führen (Bsp. Niederlande). In letzter Konsequenz müssten sich alle Verkehrsträger in einem solchen System vollständig selbst finanzieren. Die bisherigen spezifischen Steuern des Straßenverkehrs würden ihre Legitimationsbasis verlieren.
- (23) Die Kritik am **Finanzierungskreislauf Straße** wird nicht geteilt, da er zu mehr Akzeptanz der Lkw-Maut und zu effizienteren Strukturen beiträgt (s. hierzu Punkte 14/ 15). Für die Schienenwege und die Wasserstraßen hat sich das Investitionsniveau durch die Umstellung nicht verändert. Sofern der mautpflichtige Lkw-Verkehr und mit ihm

die Mauteinnahmen zunehmen werden, ergibt sich auch ein höherer Erhaltungsbedarf im Autobahnnetz. Durch den Kreislauf wird dem Rechnung getragen.

- (24) Eine **Kommission** von Bund, Ländern und Experten zur Verkehrsinfrastruktur sollte nicht dazu führen, die derzeitige Weiterentwicklung der Finanzierungskreisläufe zu bremsen. Sie könnte insbesondere in Effizienzfragen einen breiteren Konsens herbeiführen. Auch Überlegungen zur Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Kommunen nach Auslaufen des Entflechtungsgesetzes (GVFG) im Jahr 2019 könnten ein Thema sein.

## B. Anmerkungen zum Antrag 17/1988

- (25) Der Antrag hebt in seinen Feststellungen die **CO<sub>2</sub>-Bilanz** der jeweiligen Verkehrsträger hervor. Auffallend ist, dass beim Personenverkehr der Bus vollständig ausgeklammert wird, obwohl dieser eine günstigere Energiebilanz als die Bahn aufweist. Ein Votum für mehr öffentlichen Verkehr auf der Straße und eine Stärkung der Infrastruktur, die von Fernlinienbusverkehr und Bustouristik genutzt wird, wäre konsequent.

Außerdem werden durchschnittliche Werte der **spezifischen CO<sub>2</sub>-Emissionen** herangezogen. Beim Vergleich spezifischer Beförderungen, die bei der Wahl des Verkehrsträgers durch den Verkehrsnutzer relevant sind, kann sich ein differenzierteres Bild ergeben. So dürfte es in der CO<sub>2</sub>-Bilanz einer Urlaubsreise einer vierköpfigen Familie mit Pkw oder Bahn kaum Unterschiede geben. Im Vergleich des Güterverkehrs wirken sich bei einer einfachen Durchschnittsbetrachtung Massenguttransporte auf der Schiene und der regionale Verteilverkehr mit kleinen Lkw, den kein anderer Verkehrsträger wirtschaftlich darstellbar übernehmen kann, zugunsten der Bahn aus. Beim Vergleich konkreter Transportrelationen hängt die Vorteilhaftigkeit von Zuglänge, Wagentyp, Güterart, der Anteil von Leerfahrten sowie vom Anteil der Vor- und Nachlaufstrecken ab, wie eine Studie von PE International im letzten Jahr zeigte.

- (26) Unter Verweis auf die Wettbewerbsbedingungen der Verkehrsträger wird eine **Ausweitung der Lkw-Maut** auf Transporter ab 3,5 Tonnen zulässiges Gesamtgewicht gefordert. Dies erscheint nicht überzeugend, da sich bei diesem Fahrzeugsegment weder für Bahn noch Binnenschiff eine nennenswerte direkte Konkurrenzsituation ergibt. Generell wären hier wie auch bei der Ausweitung der Lkw-Maut auf Bundesstraßen oder das gesamte Straßennetz erhebliche Auswirkungen auf die regionale Wirtschaft und Verschiebungen von Verkehr zwischen den Straßennetzen von Bund, Länder, Kreisen und Kommunen zu erwarten. Hierfür fehlen Wirkungsabschätzungen, insbesondere auch zu den Auswirkungen auf den ländlichen Raum.
- (27) Von den im Antrag vorgeschlagenen Forderungen werden mehrere von Pro Mobilität im Hinblick auf die Bedarfspriorisierung bei der Schiene positiv bewertet. Zum einen handelt es sich um Maßnahmen, die die **Leistungsfähigkeit des Schienennetzes** verbessern würden, zum anderen gibt es Vorschläge für die es vergleichbare Handlungsfelder bei den Fernstraßen gibt. Dies beziehen wir auf folgende Forderungen:
- Die Investitionsschwerpunkte beim Neu- und Ausbau von Eisenbahninfrastrukturprojekten so zu verändern, dass der Beseitigung akuter Engpässe und damit

Projekten mit den höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnissen Priorität eingeräumt wird.

- Projekte kurzfristig anzugehen, die im Verhältnis zu den eingesetzten Finanzmitteln hohe verkehrliche Zuwächse erwarten lassen.
- Kurzfristig ein Wachstumsprogramm für den Schienengüterverkehr aufzulegen.

Für prüfenswert halten wir auch den Vorschlag, regionale Schienennetze mit einem Finanzausgleich an die Länder abzugeben. Dies könnte mit Überlegungen zur Abstufung von Bundesstraßen gemeinsam erfolgen.

## C. Anmerkungen zum Antrag 17/1971

### Wesentliche Feststellungen des Antrags werden nicht geteilt:

- (28) Die **Verkehrsprognosen** werden von Pro Mobilität als **belastbar** eingestuft. In 2011 werden die Verkehrsleistungen im Personen- und im Güterverkehr auf der Straße die im Bundesverkehrswegeplan 2003 für 2015 erwarteten Niveaus überschreiten. Der Schienengüterverkehr wird den Nachfragewert der Verkehrsprognose 1997 bis 2015 ebenfalls bald erreichen, im Bundesverkehrswegeplan 2003 war allerdings politisch motiviert ein wesentlich höherer Zielwert ausgewiesen worden.

Die 2007 vorgelegte Verkehrsprognose 2004 bis 2025 erscheint in ihren Ergebnissen realistisch, auch wenn sich das hohe Wachstum im Güterverkehr aufgrund der Wirtschaftskrise möglicherweise leicht verzögern könnte. Die Grundannahme, dass der starke Anstieg des Güterverkehrs sich aus einer weiteren Zunahme der internationalen Arbeitsteilung und des Welthandels ergeben wird, ist zutreffend. Für den nächsten Bundesverkehrswegeplan wurde eine neue Prognose ausgeschrieben, die Ende 2013 vorliegen soll und Grundlage der Projektbewertungen sein soll.

- (29) Die im Antrag dargestellte **CO<sub>2</sub>-Entwicklung im Verkehr** blendet den erheblichen Rückgang in Deutschland im letzten Jahrzehnt vollständig aus. Von 1999 bis 2008, dem jüngsten Jahr der statistischen Daten, die das Umweltbundesamt an die EU meldet, sind diese Emissionen im Straßenverkehr in jedem Jahr gesunken und liegen nun 17 Prozent niedriger. Im Vergleich zum internationalen Referenzjahr des Klimaschutzes unterschritten die Emissionen 2008 das Niveau von 1990 um knapp 4 Prozent. Deutschland ist damit einer der Vorreiter in Europa. Die klimapolitischen Aufgaben der Zukunft bleiben weiterhin eine Herausforderung, zu der auch die Infrastrukturpolitik durch effiziente Verkehrsabläufe beitragen muss.

- (30) **Erreichbarkeit in der Fläche** wird auch in der Zukunft vor allem das Straßennetz gewährleisten müssen. Im ländlichen Raum wird insbesondere in vom demografischen Wandel stark betroffenen Regionen der Schienenverkehr aufgrund von Nachfragerückgang wirtschaftlich vor große Herausforderungen gestellt werden. Neben Pkw und Zweirad wird es dort stärker auf den öffentlichen Verkehr auf der Straße mit Bus oder Anruftaxi ankommen, um Erreichbarkeit zu gewährleisten, da dieser flexibler an geringe Nachfrage angepasst werden kann. Die Liberalisierung des Buslinienfernverkehrs eröffnet neue Optionen für eine wirtschaftlich günstige Anbindung dieser Regionen durch den öffentlichen Verkehr. Im Gütertransport wird die Versorgung weiterhin beim Lkw liegen. Die gezielte Optimierung des Bundesstraßennetzes bleibt

somit weiterhin notwendig. Dies gilt erst recht für Regionen in Deutschland, in denen eine Zunahme von Bevölkerung und Verkehr erwartet werden.

- (31) Der Straßenbau ist **beschäftigungsintensiv** und die in Nutzen-Kosten-Verhältnissen vordringlicher Fernstraßenprojekte belegten **gesamtwirtschaftlichen Impulse** sind besonders hoch. Die zitierte Studie bezieht sich auf den Autobahnbau, klammert aber beschäftigungsintensivere Investitionen in Bundes-, Landes- und Kommunalstraßen aus. Andere Studien kommen mit anderer Methodik zu Beschäftigungseffekten von rund 21.000 Beschäftigten je einer Milliarde Euro im Verkehr. Im Hinblick auf die Wachstumseffekte wird Investitionen in Fernstraßen ein größerer Impuls als in Schienenwege zugeschrieben (RWI 2010).
- (32) Die **Investitionsansätze** sind aus Sicht von Pro Mobilität **bei allen Verkehrswegen seit Jahren nicht ausreichend**. Auch angesichts steigender Anforderungen an Lärmschutz und den erheblichen Rückstau beim Aus- und Neubau sind jährlich vier Milliarden Euro zusätzlich, davon 2,5 Milliarden Euro für Fernstraßen, notwendig. Der zusätzliche Erhaltungsbedarf für Autobahnen und Bundesstraßen wird gegenüber heute auf mindestens zusätzlich 500 Millionen Euro pro Jahr geschätzt. Ein erhöhter Bedarf für Lärmschutz und -sanierung ist dabei noch nicht eingerechnet.
- (33) Beim **Neubau von Autobahnen** stand in den letzten Jahrzehnten die Verwirklichung der **Verkehrsprojekte Deutsche Einheit** im Vordergrund, die überwiegend eine hohe Akzeptanz in der Öffentlichkeit und Politik hatten. Sie sind nicht allein unter dem Aspekt Verkehrsaufkommen zu bewerten, sondern vor allem im Hinblick auf die Gewährleistung von Erreichbarkeit, regionaler Wettbewerbsfähigkeit und Verkehrssicherheit. Dass in der Zukunft Projekte mit hoher gesamtwirtschaftlicher Vorteilhaftigkeit vorrangig umgesetzt werden soll, ist unstrittig und führt zu einer stärkeren Gewichtung von Ausbau und Lückenschlüssen im bestehenden Fernstraßennetz.
- (34) Einen **generellen Verzicht für Baubeginne großer Infrastrukturprojekte** wie neuer Autobahnabschnitte, sowie größerer Wasserstraßen- und Schienenprojekte **lehnt Pro Mobilität ab**. Ausschlaggebend für den Beginn einer Maßnahme sollten nicht die Größe, sondern der zu erwartende gesamtwirtschaftliche Nutzen und die verkehrliche Bedeutung im spezifischen Verkehrswegenetz und im gesamten Verkehrssystem sein.
- (35) Für eine **Umschichtung von Investitionsmitteln von der Straße zur Schiene ist keine sachliche Begründung erkennbar**. Sie würde der Verkehrsüberlastung vieler Straßen nicht gerecht und zu einer weniger effizienten Verwendung von Investitionsmitteln des Bundes führen. Das durchschnittliche Nutzen-Kosten-Verhältnis der Neu- und Ausbaumaßnahmen im vordringlichen Bedarf des Bundesverkehrswegeplans ist bei Fernstraßen mit durchschnittlich 4,7 höher als bei anderen Bundesverkehrswegen.
- (36) **Öffentlich-Private Partnerschaften im Fernstraßenbau haben sich bewährt** und sollten in der Zukunft verstärkt genutzt werden.
- (37) Eine **Überprüfung der Bundesverkehrswegeplanung** mit einer stärkeren Ausrichtung auf strategische Ziele und eine Verdeutlichung einer mittelfristigen Netzkonzeption wäre grundsätzlich prüfenswert. Die vom Wissenschaftlichen Beirat vorgeschlagene zusätzliche Strategieebene birgt aber ein erhebliches Risiko der Fehleinschät-

zung zukünftiger Entwicklungen. So ging die Verkehrsprognose 1997 bis 2015 von einer Zunahme der CO<sub>2</sub>-Emissionen um 11 Prozent aus, wohingegen in der Realität eine Reduktion in gleicher Größenordnung bis 2008 zu verzeichnen war. Dies spricht nicht generell gegen eine Strategieebene, zeigt aber die Schwierigkeit langfristiger Abschätzungen und die Anfälligkeit politischer Szenarien. Ohne ein sehr hohes Maß an Transparenz über Qualitätsparameter im Verkehr fehlt einem solchen Ansatz die wirksame Kontrolle. Infrastrukturprojekte brauchen stabile politische Rahmenbedingungen über einen Zeitraum, der über eine Legislaturperiode hinausreicht. Mit jedem Regierungswechsel starke Veränderungen auf der Strategieebene vorzunehmen, würde die Infrastrukturpolitik hemmen.

- (38) Eine **vollständige strukturelle Trennung zwischen Erhalt und Ausbau beim Fernstraßenbau** erscheint **nicht immer sinnvoll**, da gerade beim Ausbau die enge Koordination mit Erhaltungsmaßnahmen an der bereits vorhandenen Infrastruktur von Nutzen sein kann. Umgekehrt können auch anstehende Brückensanierungen einen etwas später anstehenden Ausbau antizipieren und zu einer Erweiterung genutzt werden.
- (39) Auch Pro Mobilität würde eine Einigung zwischen Bund und Ländern über die **Abstufung von Teilen des Bundesstraßennetzes in Landesstraßen** begrüßen, hält aber bei einem Ausgleich des Bundes eine Zweckbindung für einen bestimmten Zeitraum für erforderlich, um ausstehende Sanierungsmaßnahmen auf Basis der Standards für Landesstraßen umzusetzen.
- (40) Übereinstimmung besteht darin, dass mit der **Fortschreibung des Entflechtungsgesetzes (Gemeindeverkehrsfinanzierung)** eine Basis für eine solide Finanzierung des ÖPNV gefunden werden muss. Pro Mobilität ist aber darüber hinaus der Meinung, dass eine solche Lösung auch das zweite Anwendungsfeld, die kommunalen Straßen, mit einbeziehen muss.

### III. Fazit:

1. Das Straßennetz gewährleistet **flächendeckende Mobilität** in Deutschland. Es ist die Basis für den Individualverkehr mit Auto, Motorrad, Fahrrad und Lkw, sowie für den Öffentlichen Verkehr mit Bussen. Auch die meisten Wege zu Bahnhöfen, Flughäfen und See- und Binnenhäfen führen über das Straßennetz. Die Straße wird im Zuge des demografischen Wandels im ländlichen Raum eine noch größere Bedeutung als heute haben und hier die Basis des öffentlichen Verkehrsangebots bleiben.
2. Damit Deutschland mobil bleibt und die deutsche Wirtschaft sich weiterhin auf ein funktionsfähiges Logistik- und Verkehrssystem verlassen kann, müssen die **Investitionen in alle Bundesverkehrswege** deutlich über das im letzten Jahrzehnt vorhandene und das in den nächsten Jahren absehbare Investitionsniveau steigen. Insbesondere die Hauptachsen des Autobahnnetzes und die für den Güterverkehr relevanten Strecken auf der Schiene müssen gestärkt werden. Weder Straße noch Schiene werden das absehbare Wachstum des Güterverkehrs allein bewältigen können. Ein Verzicht auf den Aus- und Neubau von Fernstraßen ist daher abzulehnen.
3. Angesichts des hohen Investitionsrückstaus und der Überlastung vieler Strecken müssen **Vorhaben mit hohem gesamtwirtschaftlichen Nutzen und einer deutlichen Verbesserung der Verkehrsqualität** Vorrang in der Umsetzung der Bedarfspläne haben. Dazu bieten sich der Investitionsrahmenplan 2011-2015, die zukünftigen Haushaltsgesetze und die in Vorbereitung befindliche Bundesverkehrswegeplanung an.
4. Der in dieser Legislaturperiode eingeleitete **Einstieg in einen Finanzierungskreislauf Fernstraßen** ist ein richtiger Schritt, um Fehler im Rahmen der Einführung der Lkw-Maut zu korrigieren. Die vollständige Verwendung der Lkw-Maut für die Fernstraßen stärkt deren Akzeptanz und nimmt eine Gleichstellung der Straße bei der Gebührenverwendung mit der Schiene und dem Luftverkehr vor.
5. Die **Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG)** sollte durch eine Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und VIFG weiterentwickelt werden. Dabei sollte für einen mehrjährigen Zeitraum (z.B. fünf Jahre) das Aufkommen der Lkw-Maut der VIFG zugewiesen und diese mit der Umsetzung eines Bauprogramm beauftragt werden. Die VIFG könnte dann die Mittel effizienter überjährig bewirtschaften und durch kürzere Bauzeiten die Staubbelastung verringern. Durch eine Kreditfähigkeit der Gesellschaft ließe sich der Effekt verstärken.