

## 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.

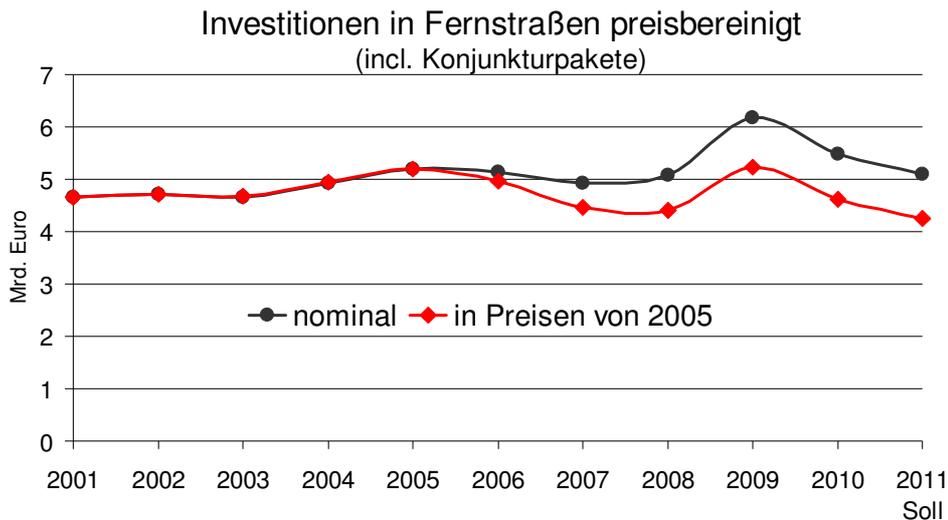
Angesichts sinkender Investitionsansätze für Aus- und Neubau droht die Vollendung des vordringlichen Bedarfs noch Jahrzehnte zu dauern.

- (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 der 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 **mehrfährige 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 Teillosten 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.