

Wissenschaftlicher Beirat
beim Bundesminister für Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

**Krise als Chance:
Neue Prioritäten in der
Verkehrspolitik**

Empfehlungen zur Verkehrsinfrastrukturpolitik
im Rahmen der weltwirtschaftlichen Krise

Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann
Siglinde Lauer
Prof. Dr.-Ing. Gerd Axel Ahrens
Prof. Dr. Herbert Baum
Prof. Dr.-Ing. Manfred Boltze
Prof. Dr. Alexanser Eisenkopf
Prof. Dr.-Ing. Hartmut Fricke
Prof. Dr. Ingrid Göpfert
Prof. Dr. Christian von Hirschhausen
Prof. Dr. Günter Knieps
Prof. Dr. Stefan Oeter
Prof. Dr. Dr. Franz Josef Radermacher
Prof. Dr. Werner Rothengatter
Prof. Dr. Volker Schindler
Prof. Dr.-Ing. Jürgen Siegmann
Prof. Dr. Bernhard Schlag
Prof. Dr. Wolfgang Stölzle

Berlin

28. Mai 2009

„Krise als Chance: Neue Prioritäten in der Verkehrspolitik“

Empfehlungen des Wissenschaftlichen Beirats zur Verkehrsinfrastrukturpolitik im Rahmen der weltwirtschaftlichen Krise

1. Die Krise der Weltwirtschaft hat sich in den letzten Monaten verschärft und zu negativen Einschätzungen der Konjunkturentwicklung zumindest für die nächsten beiden Jahre geführt. Das Frühjahrgutachten der Wirtschaftsforschungsinstitute geht von einem Rückgang des BIP in Deutschland um 6 % im Jahre 2009 und einer Stagnation im Jahre 2010 aus. Dies kann zu einer Erhöhung der Arbeitslosigkeit in Deutschland um 1 Mio. Arbeitskräfte führen. Die Weltbank erwartet einen Rückgang des Welthandels im Jahre 2009 um 9%.

Die Länder antworten auf diese Situation weltweit mit Konjunkturprogrammen, um die infolge der Krise von 1929 gemachten Fehler zu vermeiden. Konjunkturprogramme dienen primär der Nachfragestimulierung, sollten aber auch ein ausgeprägtes Investitionselement enthalten, um die öffentlichen Mittel auch künftigen Generationen zugute kommen zu lassen. Innerhalb der Konjunkturprogramme spielen die Infrastrukturinvestitionen im Verkehrsbereich eine hervorgehobene Rolle. Entscheidungen zu Investitionen in Infrastrukturen gehen von der Grundannahme aus, dass Bauinvestitionen kurz- und mittelfristige Wirkungen zur Konjunkturstabilisierung, mittel- und langfristige Wachstumseffekte und damit Arbeitsmarktwirkungen induzieren können.

2. Die Bundesrepublik hat im Vergleich zu vielen anderen europäischen Ländern anspruchsvolle Konjunkturpakete aufgelegt, die eine Symbiose von Konjunkturstabilisierung und Wachstumsförderung darstellen. Für Investitionen in die Bundesverkehrswege sind 2009/2010 4 Mrd. Euro an zusätzlichen Mitteln vorgesehen. Anteilig am Gesamtvolumen der beiden Konjunkturprogramme in Höhe von 80 Mrd. Euro sind die für den Verkehr vorgesehenen investiven Anteile relativ gering, während Maßnahmen der Gebäudesanierung, der Städtebauförderung und der Investitionen in die kommunale Infrastruktur (insgesamt 13 Mrd. Euro) ein stärkeres Gewicht aufweisen. Wegen der Schwierigkeiten einer kurzfristigen Erhöhung von Investitionen in sehr langfristig zu planende Verkehrsnetze ist es allerdings angezeigt, solche Investitionen weniger aus dem Blickwinkel des aktuellen Nachfrageanschubs als aus der langfristigen Wachstumsperspektive zu betrachten.

3. Eine verlässliche Prognose eines wahrscheinlichen wirtschaftlichen Entwicklungspfades im Anschluss an die Wirtschaftskrise ist derzeit nicht möglich. Zwei alternative Entwicklungslinien erscheinen denkbar: kurzfristige Rückkehr zu den Wachstumsraten, die vor der Krise für den Verkehr prognostiziert wurden, oder verhalteneres Wachstum insbesondere im Güterverkehr, aufgrund von Anpassungen im globalen Austausch und in der Logistik. Beide Pfade gehen von einem niedrigeren Ausgangsniveau nach der Krise aus.

- Das erste Entwicklungsszenario geht von einer Rückkehr zu den früher erwarteten Wachstumsraten von Wirtschaft und Verkehr aus. Dieses Szenario würde sich einstellen, wenn die Konjunktur kurzfristig wieder anspringt und in 3 – 5 Jahren ein zum Teil nachholender

Aufschwung erreicht wird. Auch der Globalisierungstrend würde bei erfolgreicher Zurückdrängung von protektionistischen Tendenzen fortbestehen. Dafür würde die Erfahrung fast aller Konjunkturkrisen nach dem 2. Weltkrieg sprechen. Risiken bestehen jedoch in erheblichen Konsolidierungsbedarfen der öffentlichen Haushalte und dem wahrscheinlich notwendigen Umschwenken der Zentralbanken in der Aufschwungphase mit einer strafferen Kontrolle der Geldmengenexpansion. Dies bedeutet, dass das im Zuge der Weltwirtschaftskrise abgesenkte Niveau des weltwirtschaftlichen Handels und der internationalen Güter- und Leistungstransporte nur verzögert ausgeglichen werden kann.

- Das zweite Entwicklungsszenario geht von einer strukturellen Absenkung und einem strukturellen Umbau der weltwirtschaftlichen Arbeitsteilung und infolgedessen auch der Logistikkonzepte aus. Eine verhaltenere Entwicklung von Wirtschaft und Handel folgt dann, wenn protektionistische Tendenzen als Folge der Weltwirtschaftskrise wirksam werden. Aber auch ohne solche Tendenzen wird der Außenhandel mit den Entwicklungsländern längere Zeit zur Erholung brauchen, weil diese Länder besonders von der Krise betroffen sind und Einbrüche bei den Direktinvestitionen aus den Industrieländern nur schwer verkraften können. Auch in den Industrieländern wird es schwierig sein, die Ausfälle im internationalen Handel mittelfristig durch inländische Konsum- und Investitionsaktivitäten zu ersetzen, da im Anschluss an die Finanzsektoren und die exportorientierte Produktionswirtschaft der Arbeitsmarkt betroffen sein wird und im Gefolge auch der inländische Konsum. Dies kann längerfristige Konsequenzen für den nationalen und internationalen Güterverkehr haben, der von Produktion und Handel abhängt.

4. Die künftigen Herausforderungen bei Energieeinsparung und CO₂-Minderung sowie steigender Kostendruck lassen eine Umorganisation der Wertschöpfungs- und Logistikketten erwarten:

- geclusterte Standortwahlen von Unternehmen arbeitsteiliger Produktionsprozesse,
- verstärkte Komponentenproduktion statt weiterer Miniaturisierung im Zuge der Arbeitsteilung,
- Reduktionen von Transportaufwendungen in Wertschöpfungsketten, die durch Zunahmen der Transportkosten infolge steigender Energiepreise im Zuge der Verknappung fossiler Energien und infolge einer Einbindung von Luft- und Seeverkehr in den CO₂-Zertifikatehandel wie auch durch verstärkte Risiken bei internationalen Transportprozessen ausgelöst werden können,
- Intensivierung kooperativer Logistikkonzepte, neuer Allianzen und offener Netzwerke zur verstärkten Bündelung auch kleinteiliger Sendungen.

Insgesamt bedeutet dies ein Absenken der Transportintensität im internationalen Austausch und eine Stärkung der Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße.

5. Einige der aufgezeigten alternativen Entwicklungstendenzen von Güterverkehr und Logistik harmonisieren mit den Zielen des Masterplans des BMVBS und des Logistic Action Plan der EU Kommission. Ferner passen sie mit den Nachhaltigkeitszielen zusammen, die bei einer Fortsetzung der alten Entwicklungstendenzen gefährdet wären. So besteht zum Beispiel ein konkretes Nachhaltigkeitsziel für den Güterverkehr darin, die Transportintensität, die seit 2002 wieder gestiegen war, bis zum Jahre 2020 um 5% gegenüber dem Stand von 1999 zurückzuführen. Die aktuelle Wirtschaftskrise bietet die Chance, die Weichen in Richtung auf eine nachhaltig verträgliche Entwicklung von Güterverkehr und Logistik zu stellen.

6. Der Beirat geht mehrheitlich davon aus, dass das vor der Krise bestehende Niveau des Welt-handels und der entsprechenden Gütertransporte erst längerfristig wieder erreicht werden kann. Auch die Zuwachsraten für den Güterverkehr können unterhalb der vor kurzem noch prognostizierten Wachstumslinien liegen, wenn keine substanziellen Änderungen auf den Produktmärkten eintreten. Es ist aber zu beachten, dass Krisen den Strukturwandel beschleunigen und Innovationen für neue Verfahren und Produkte induzieren. Eine Prognose von Innovationsschüben ist nicht möglich, aber es ist zu vermuten, dass die Produktentwicklung in Richtung auf Energie- und CO₂-Einsparung als besonders erfolgversprechend angesehen wird. Damit sind auch alle staatlichen Maßnahmen, die der Wirtschaft den Weg in diese Richtung erleichtern und ihre internationale Konkurrenzfähigkeit auf den Zukunftsfeldern erhöhen, struktur- und wachstumsfördernd.

Aus diesem Grund empfiehlt der Beirat, Maßnahmen in Richtung auf eine „zukunftsfähige Gestaltung“ des Verkehrssystems zu bevorzugen. Analog zum französischen „Grenelle-Programm“ sind im Anschluss an die Festlegung von mittel- und langfristigen Zielen die bestgeeigneten Maßnahmen zu konzipieren. In diesem Zusammenhang spielt die Infrastruktur eine große Rolle, die für diejenigen Verkehrsmittel expansiv zu entwickeln ist, die mit den Nachhaltigkeitszielen besser kompatibel sind. Ferner sind Förderungen neuer Technologien, zum Beispiel auf dem Gebiet der Elektroantriebe, der Solartechnik oder der Rückgewinnung von Energien, wichtige Beiträge für die Entwicklung von Zukunftsmärkten, wobei die Veränderung bestehender Infrastrukturen und der Ausbau neuer Versorgungsnetze wichtige Elemente des Gesamtpakets darstellen.

7. Sollen die durch Konjunkturpakete finanzierten Verkehrsinvestitionen hohe wachstumsinduzierende Wirkungen haben, so gilt es nach Auffassung des Beirats, insbesondere Projekte mit hohen Nutzen-Kosten-Quotienten aus folgenden Projekt-Teilkollektiven zu finanzieren:

- a) Erhaltungs- und Erneuerungsprojekte zur Substanzerhaltung der Verkehrsnetze und ihrer Anpassung an wachsende Sicherheits- und Umweltaforderungen.
- b) Projekte im Zuge nationaler und internationaler Hauptachsen, um die Möglichkeiten zu interregionalen, nationalen und vor allem internationalen Verflechtungen als Grundlage für entsprechenden Leistungsaustausch und Stützung von Wertschöpfungsketten auszuschöpfen. Gleichzeitig können entlang dieser Hauptachsen interoperable Technologien (zum Beispiel: ETCS für die Eisenbahnen) eingeführt werden, um die europäische Netzintegration zu fördern.
- c) Projekte zum Abbau neuralgischer Engpassstellen auf Strecken und Knoten im Hauptnetz vor allem in und zwischen Ballungsräumen, um Zeitverluste und mangelnde Zuverlässigkeiten im Verkehrsangebot zu vermindern. Hier geht es vor allem um die Anbindung der großen Gateways, also zum Beispiel um die Engpassbeseitigung im Seehafen-Hinterlandverkehr. Die Krise hat hier eine Atempause verschafft, um die Prioritäten für die Entwicklung der international bedeutenden Knoten und ihrer Netzverknüpfungen neu zu definieren. Es gibt jedoch keine Zweifel, dass im Zuge des wieder einsetzenden Aufschwunges die neuralgischen Engpässe die Entwicklung behindern werden und daher möglichst präventiv zu beseitigen sind.
- d) Projekte zur Effizienzsteigerung der Kapazitätsauslastung (Leittechnik, Verkehrsmanagement, ETCS, Interoperabilität),
- e) Projekte, die strukturelle Defizite regionaler Erschließungs- und Verbindungsqualitäten beheben, die bei einer Erweiterung und Ausgestaltung regionaler Produktionscluster kritische Engpassfaktoren darstellen.

8. Der Beirat empfiehlt daher eine Überprüfung der Prioritäten für Erhaltungs- und Neu-/Ausbauinvestitionen und für Projekte des vordringlichen Bedarfs der Bundesverkehrswege. Die Priorisierung muss unter Vernachlässigung von Länderquoten ausschließlich unter Beachtung der Nutzen-Kosten-Effizienz von Projekten erfolgen. Dies erfordert nach Auffassung des Beirats eine Überarbeitung der Bundesverkehrswegeplanung im Sinne einer Prioritätenprüfung.

9. Eine Verstetigung der Infrastrukturinvestitionen im Verkehr ist nach Auffassung des Beirats im Hinblick auf eine langfristige Wachstumsorientierung wichtiger als ein zeitliches Vorziehen zufällig planreifer Projekte als Mittel der Nachfragestimulierung. In diesem Zusammenhang ist auch zu sehen, dass die Bauwirtschaft begrenzte Kapazitäten hat, so dass ein zu hoher Nachfrageschub kurzfristig zu Preissteigerungen führen kann.

Der Beirat empfiehlt, ein koordiniertes Investitionsprogramm für den Verkehr zu entwickeln, das als Schwerpunkte enthält:

- Ausweitung und Verstetigung von Erhaltungs- und Erneuerungsprogrammen („Leistungs- und Finanzierungskonzepte für alle Verkehrsträger“),
- beschleunigte Investitionen in interoperable Bahntechnologien (Betriebs-Leitsysteme, Kommunikationssysteme, Güterwagen),
- beschleunigte Investitionen in den Lärmschutz entlang der Hauptkorridore,
- Abbau von Engpässen entlang definierter Hauptkorridore (u.a. Zulaufstrecken zu den Alpenquerungen, Transitstrecken, TEN, Seehafenhinterlandverbindungen),
- Ausbau von Umschlagknoten an den Schnittstellen von Straße, Schiene und Schiff,
- Förderung eines europaweiten Railport-Systems zur Stärkung des Einzelwagenverkehrs der Bahn,
- Ausbau der Leistungsfähigkeit zentraler Gateways (Häfen, Flughäfen) auf Grundlage eines abgestimmten Hafen- und Flughafen-Konzepts.

10. Um unabhängig von den denkbaren Entwicklungspfaden der Weltwirtschaft, des weltwirtschaftlichen Austauschs und des damit korrespondierenden Transportvolumens eine hohe Wirksamkeit und Effizienz der Infrastrukturinvestitionen zu erzielen, müssen bevorzugte Maßnahmen vor allem den folgenden Anforderungen genügen:

- „Robustheit“ der Maßnahmen im Sinne einer weitgehenden Unabhängigkeit von den Entwicklungspfaden (z.B. notwendige Erneuerungsmaßnahmen, Abbau der die Netzleistung begrenzenden Engpässe),
- „Anpassungsfähigkeit“ der Maßnahmen an die weltwirtschaftlichen und verkehrlichen Entwicklungspfade,
- Gezielte Förderung des Schienenverkehrs auf nationalen und internationalen Achsen (z.B. Zulaufstrecken zu den Alpenquerungen, Seehafenhinterlandverkehr) – mit dem Ziel entsprechender modaler Verlagerungen,
- Beiträge zur Erhöhung des Niveaus der Verkehrssicherheit.

11. Im Anschluss an die starken Belastungen der Staatshaushalte zur Krisenbewältigung werden Konsolidierungen unausweichlich sein, um die Maastricht-Kriterien auf mittelfristige Sicht wieder zu erreichen. Hieraus und langfristig auch aus weiteren Gründen (stärkere Inanspruchnahme der öffentlichen Haushalte für den sozialen Ausgleich in einer alternden Gesellschaft) folgt die Notwendigkeit, größere Anteile der Verkehrsinvestitionen aus anderen Quellen zu finanzieren. Damit wird die Debatte um die Änderung des Finanzierungsparadigmas von der Steuer- zur Nutzerfinanzierung wieder belebt.

Für den fernverkehrsrelevanten Teil der Bundesfernstraßen ist ein selbstfinanzierendes System auf Basis von Nutzerentgelten denkbar. Dazu müsste überprüft werden, weitere Strecken des Bundesfernstraßennetzes sowie alle Nutzerkategorien einzubeziehen. Eine Management- und Finanzierungsgesellschaft, wie zum Beispiel die VIFG mit entsprechend erweiterten Kompetenzen, könnte die Aufgaben der Ausbau- und Erhaltungs koordinierung und -finanzierung übernehmen. Der Beirat verkennt nicht, dass mit einer netzweiten Gebührenfinanzierung Grundsatzprobleme der Aufgabenteilung zwischen Staat und (teil-)privaten Betreibern zu lösen sind. Analog zum Bahnbereich ist daher eine Reform von Finanzierung und Management der Straßenverkehrsinfrastruktur anzustreben.

Im Bereich der Eisenbahn gibt es bereits ein System der Trassenpreise, eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und DB AG sowie die Regionalisierungsgesetzgebung zur Sicherung sozialer Ansprüche in einem System mit (teil-)privaten Betreibergesellschaften. Mit zunehmender Internalisierung von externen Effekten des Straßenverkehrs und daraus resultierenden modalen Verlagerungen zur Schiene sollte es möglich sein, auch den Schienenverkehr in Richtung auf eine stärkere Selbstfinanzierung der Erneuerungs- und Erhaltungsinvestitionen zu bewegen.

12. Die Maßnahmen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse im Fernverkehr können nur dann gesamtwirtschaftlich ihre volle Wirkung entfalten, wenn auch die regionalen und lokalen Netze in ihrer Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit gesichert und weiterentwickelt werden. Diesem Aspekt ist bei der Verkehrsfinanzierung durch öffentliche Haushalte verstärkt Rechnung zu tragen.