MOBILITÄT IST ZUKUNFT

IHK-Jahresthema 2009

Verkehrspolitische Agenda des DIHK zur neuen Legislaturperiode

Wirtschaftswachstum braucht Verkehrswachstum

DIHK

Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK Deutscher Industrie- und Handelskammertag

MOBILITÄT IST ZUKUNFT IHK-Jahresthema 2009

Verkehrspolitische Agenda zur neuen Legislaturperiode

Wirtschaftswachstum braucht Verkehrswachstum

Arbeitsteilung verlangt Mobilität. Deutschland benötigt als hoch entwickelte, vernetzte Volkswirtschaft leistungsfähige Verkehrsträger. In den letzten Jahren wuchs der Personenverkehr genauso schnell wie das Bruttoinlandsprodukt und der Güterverkehr sogar doppelt so schnell. Die Globalisierung und die fortschreitende europäische Integration werden diese Entwicklung weiter verstärken. Mobilität ist aber zugleich von essentieller Bedeutung für das gesellschaftliche Leben und den weltweiten kulturellen Austausch.

Die Bundesregierung rechnet deshalb für den Zeitraum 2004 bis 2025 mit einem Wachstum von 71 % im Güterverkehr und immerhin 19 % im Personenverkehr. Die aktuelle Wirtschaftskrise wird in der Verkehrsstatistik zwar eine „starke Delle“ hinterlassen. Davon auszugehen ist aber, dass der Verkehr schon bald wieder stark wachsen wird.

Allerdings werden sich die Verkehrsströme regional sehr unterschiedlich entwickeln. Überproportionales Wachstum ist auf den Ost-West- und Nord-Süd-Achsen sowie in den Ballungsräumen zu erwarten. Mit unterdurchschnittlichem Wachstum muss dagegen in der Fläche gerechnet werden. In Regionen, die besonders stark vom demografischen Wandel und von Abwanderung betroffen sind, wird das Verkehrsaufkommen stagnieren oder sogar sinken.

Mit dieser Agenda setzen wir bewusst den Schwerpunkt auf die vordringlichen Herausforderungen bei Straße und Schiene. Hier muss jetzt zügig und berechenbar gehandelt werden. Darüber hinaus darf die Verkehrspolitik in Deutschland und in Europa die Bedeutung von Binnen-, Seeschifffahrt und Luftverkehr nicht aus dem Auge verlieren. Die entscheidenden Stichworte sind hier: Ausbau von Wasserstraßen und Häfen, Erhalt von Hafenflächen und verbesserte Anbindung von See- und Binnenhäfen ans Hinterland via leistungsfähiger Nord-Süd- und Ost-West-Achsen sowie die Stärkung der zentralen und regionalen Flughäfen im internationalen Wettbewerb.

1. Infrastrukturausbau strategisch angehen

Hauptverkehrsachsen mit Priorität ausbauen

Der Ausbau der überlasteten Hauptverkehrsachsen muss bei der Infrastrukturplanung Vorrang haben. Strategische Infrastrukturkonzepte für Straße, Schiene und Wasserstraße sind deshalb essentiell. Wir brauchen dringend einen verbindlichen Ausbau- und Finanzierungsplan unter der Federführung des Bundes. Die erforderlichen Daten liegen u. a. bei Toll Collect vor.

Mit der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung ist es nicht gelungen, die Verkehrswege an den wachsenden Bedarf von Wirtschaft und Bevölkerung anzupassen. Die Mittelverteilung erfolgt bislang aufgrund ausgehandelter Länderquoten, die Projektauswahl richtet sich zu stark nach politischen Kriterien. Die Höhe der Mittel orientiert sich weniger am Bedarf, sondern erfolgt „nach Kassenlage“. Der Verkehrswegebau von Ländern, Kreisen und Kommunen folgt leider dem gleichen Muster – und damit sogar prozyklisch zum Konjunkturverlauf. Auch aus diesem Grund ist eine Verstetigung geboten.

In ein solches Infrastrukturkonzept gehört neben dem Bedarf für den Aus- und Neubau auch der Bedarf für die Unterhaltung des Bestandsnetzes. Die bisherige Praxis, Neubaumaßnahmen auf Kosten des Erhalts des Bestandsnetzes durchzuführen, kaschiert nur die Finanzierungsmisere und gefährdet die Substanz. Deshalb ist ein langfristiges Infrastrukturkonzept mit einem schlüssigen, nachhaltigen Finanzierungskonzept unbedingt notwendig. Für die Unternehmen ist Berechenbarkeit beim Ausbau der Verkehrswege von großer Bedeutung.

Planung anpacken – ohne Planfeststellungsbeschluss kann nicht gebaut werden

Die Planungskapazitäten müssen wieder aufgestockt werden. Auch planerisch anspruchsvolle Projekte müssen zügig in Angriff genommen werden. Nur so ist sichergestellt, dass bei Anhebung der Mittel auch die dringend benötigten Projekte umgesetzt werden können. Die Erfahrungen aus den Konjunkturpaketen I und II zeigen: Es werden nicht vorrangig Projekte mit großer verkehrlicher Bedeutung umgesetzt, sondern die wenigen, zumeist planerisch einfachen Projekte, zu denen Planfeststellungsbeschlüsse bereits vorliegen. Im Ergebnis bleiben auch nach diesen zusätzlichen Investitionen die Hauptengpässe erhalten.

2. Straße als wichtigsten Verkehrsträger stärken

Sonderprogramm zur Engpassbeseitigung ist unverzichtbar

Dringend erforderlich ist deshalb ein Sonderprogramm zur Engpassbeseitigung und Vollendung von Lückenschlüssen – ähnlich den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit, die ebenfalls zügig zum Abschluss gebracht werden müssen. Nach Berechnung des DIHK ist hierfür ein Volumen von rund 11 Mrd. Euro erforderlich. Dieses Programm könnte mit jährlich zusätzlich 2 Mrd. Euro in einem Zeitraum von sechs Jahren durchgeführt werden. Projekte mit regionalwirtschaftlicher Bedeutung und der Substanzerhalt im vorhandenen Netz müssen wie bisher nach Länderquote finanziert werden.

Die fehlende strategische Ausrichtung der Verkehrswegeplanung ist kein neues Problem. Der DIHK hat Anfang 2009 einen Stauatlas mit 1.090 km Engpässen vorgelegt. 40 % der Engpässe waren schon im Bundesverkehrswegeplan von 1992 aufgeführt. Diese Projekte waren damit schon vor 17 Jahren als bauwürdig eingestuft worden. Passiert ist hier bisher nichts.

Unterhaltung von Straßen nicht mehr kameralistisch angehen

Analog zur Schiene ist für die Straße eine Leistungs- und Finanzierungsverpflichtung des Bundes und der Länder erforderlich, in der der Bedarf für die Substanzerhaltung, den Ausbau und deren Finanzierung klar definiert sind. Das bisherige kameralistische Vorgehen im Straßenbau wird dem nicht gerecht. Es läuft auf ein Bauen nach Kassenlage hinaus und berücksichtigt systematisch nicht die Folgekosten.

Außerdem geht es bei der Auftragsverwaltung nicht nur um die Abgeltung der Bau- und Unterhaltungskosten. Mindestens ebenso wichtig ist die Betrachtung der Lebenszykluskosten von Straßen. Der DIHK stellt das Konzept der Auftragsverwaltung durch die Länder nicht grundsätzlich in Frage, es müsste aber strukturell verändert werden. Beispielsweise sollten die Länder für besonders effizienten Betrieb von Bundesstraßen finanzielle Anreize erhalten.

PPP als Ergänzung nutzen

PPP bietet die Chance, unternehmerisches Know-how zur Minimierung der Lebenszykluskosten zu nutzen und gerade in Zeiten knapper Kassen kurzfristig privates Kapital zur Infrastrukturfinanzierung zu mobilisieren. Aus Nutzersicht macht es aber keinen Unterschied, ob Bau, Betrieb und Erhebung von Nutzungsentgelten durch den Staat oder einen privaten Betreiber erfolgen. Wichtig ist für Wirtschaft und Bevölkerung allerdings, dass PPP nicht zu einer Verteuerung der Mobilität führt. PPP entlässt zudem den Staat nicht aus seiner Verantwortung für die Gewährleistung einer leistungsfähigen Infrastruktur.

Eigenständigen Finanzierungskreislauf sicherstellen

Vor der Krise waren für 2009 im Bundesfernstraßenbau rund 5 Mrd. Euro budgetiert worden. Das entsprach den erwarteten Einnahmen aus der ab 2009 erhöhten Lkw-Maut. De facto ist damit ein erster Finanzierungskreislauf für den Bundesfernstraßenetat geschaffen worden. Dieser muss bewahrt werden. Damit lassen sich die Subtanzerhaltung und regionalwirtschaftlich wichtige Projekte des Bundesverkehrswegeplans finanzieren.

Zur Finanzierung des Engpassbeseitigungsprogramms sollten über sechs Jahre jährlich 2 Mrd. Euro aus dem Mineralölsteueraufkommen als Anteil des Pkws entnommen werden. Es beläuft sich auf 35,6 Mrd. Euro (2008). Eine Pkw-Maut mit obendrein zu berücksichtigenden Systemkosten ist dafür nicht erforderlich. In jedem Fall darf die Maut nicht zu einer Erhöhung der Steuer- und Abgabenlast führen.

3. Schiene als Alternative ausbauen

Bahnprivatisierung vollenden, Verantwortung des Staates für das Netz stärken

Die 1994 begonnene Bahnreform muss fortgesetzt werden. Als nächster Schritt steht – so auch in der Koalitionsvereinbarung festgehalten – die Privatisierung der Verkehrs- und Logistiksparten der DB AG an, sobald dies der Kapitalmarkt zulässt. Es ist nicht Aufgabe des Staates, sich mit einem eigenen Unternehmen auf Dauer auf den weltweiten Logistikmärkten unternehmerisch zu betätigen.

Das Schienennetz muss dagegen in staatlicher Verantwortung bleiben. Hier hat die Politik bisher zu wenig verkehrspolitischen und raumordnerischen Gestaltungswillen gezeigt. Sie muss überlegen, wie viel Verkehr die Schiene angesichts der prognostizierten Verkehrszuwächse künftig transportieren soll und welche Ausbaumaßnahmen hierzu im Netz erforderlich sind. In der bisherigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) ist noch kein Gesamtkonzept erkennbar, in dem Verlagerungsziele und konkrete Zielvorgaben für die Erreichbarkeit in der Fläche definiert sind.

Verkehrsverlagerung braucht EU-weiten Wettbewerb auf der Schiene

Die größten Wachstumspotenziale hat der Schienenverkehr bei den grenzüberschreitenden Langstreckentransporten. Die Systemvorteile, die die Schiene bei diesen Verkehren hat, kann sie bisher nicht in vollem Umfang nutzen. Der Netzzugang in anderen EU-Staaten ist zwar formal möglich, faktisch aber weiterhin behindert. Der Bund muss sich für einen europaweiten, diskriminierungsfreien Zugang zum Schienenverkehr einsetzen und so die EU-Kommission bei ihren Bemühungen um Wettbewerb auf der Schiene unterstützen.

4. Umweltbelastung des Verkehrs mit richtigen Maßnahmen weiter senken

An der Quelle ansetzen, nicht mit Abgaben verteuern

Überlegungen vor allem in Brüssel, dem Verkehr fiktiv Stau-, Lärm- und Umweltkosten anzulasten, sind der falsche Weg. Wirksamer sind technische Vorgaben zur Emissionssenkung, die an der Quelle ansetzen. Die Fahrzeughersteller werden dafür investieren, die Käufer dies bezahlen müssen. Fiktiv bemessene externe Kosten, die fiskalisch erhoben werden, verbessern allein die Haushaltslage des Staates. Staus aufgrund unterlassener Verkehrsinvestitionen bieten nicht die Berechtigung, daraus zusätzliche Steuereinnahmen zu generieren. Zudem werden die Staukosten von denen bezahlt, die im Stau stehen. Darüber hinaus lassen sich Staus in Ballungsräumen in erster Linie nur durch einen leistungsfähigen ÖPNV reduzieren.

Höhere Energieeffizienz und alternative Antriebe prüfen

Angesichts steigender Energiekosten und zur weiteren Verringerung der Emissionen müssen die Chancen alternativer Antriebe genutzt und die Technologien weiter vorangetrieben werden. Potenzielle Einsatzgebiete hierfür liegen derzeit insbesondere im städtischen Verkehr mit geringen Fahrleistungen und häufigem Stop-and-go.

Für Straßenverkehre über längere Strecken gibt es auf absehbare Zeit keine Alternative zum Verbrennungsmotor. Auch diese Fahrzeuge müssen daher weiter verbessert und effizienter gemacht werden. Ein Ansatzpunkt hierfür ist der Einsatz von Fahrzeugen mit größerer Länge (25,25 m) und maßvoll erhöhtem Gesamtgewicht (44-48 t). Hier sollte in umfangreichen Versuchen geprüft werden, wie der verkehrssichere Einsatz dieser Fahrzeuge gewährleistet werden kann.

Chancen der Telematik konsequenter nutzen

Wer der Umwelt helfen will, sollte nicht Verkehr vermeiden und damit Mobilität erschweren, sondern die Belastungen durch den Verkehr verringern. Statt Verkehr zu verteuern, sollte deshalb der Einsatz neuer Technologien bei Fahrzeugen und in der Telematik gefördert werden – damit kann ein wesentlich wirksamerer Beitrag zur Verringerung der Umweltbelastungen durch den Verkehr geleistet werden.

5. Öffentlichen Personennahverkehr optimieren

Effizienz beim Einsatz öffentlicher Mittel durch Wettbewerb erhöhen

Der ÖPNV erfüllt eine wichtige Funktion für die Funktionsfähigkeit der Ballungsräume. Er gewährleistet die Anbindung ländlicher Regionen und die individuelle Mobilität der Bevölkerung. Allerdings ist der ÖPNV sehr kostenintensiv – allein die vom Bund bereitgestellten Regionalisierungsmittel für den Schienenpersonennahverkehr belaufen sich auf fast 7 Mrd. Euro jährlich. Diese öffentlichen Mittel müssen wirtschaftlich eingesetzt werden. Verkehren ohne öffentliche Zuschüsse ist der Vorrang zu geben. Ist der Einsatz öffentlicher Mittel erforderlich, müssen diese Leistungen im Wettbewerb vergeben werden. Die anstehende Anpassung des Personenbeförderungsgesetzes (PBefG) an die EU-VO 1370/2007 sollte für entsprechende Veränderungen genutzt werden. Soweit es zu Ausschreibungen kommt, sind diese hinsichtlich ihres zeitlichen Vorlaufs, der Losgrößen und der Laufzeit so zu gestalten, dass interessierte Unternehmen reelle Chancen haben. Dabei sollte verstärkt auf funktionale Elemente in die Leistungsbeschreibungen von Ausschreibungen gesetzt werden, um unternehmerische Kreativität nutzen zu können.

Die Inhouse-Vergabe durch Kommunen an eigene Verkehrsbetriebe und die Praxis des kommunalen Querverbundes gehören auf den Prüfstand. Sie führen dazu, dass Verkehre, die eigentlich gemeinwirtschaftlich wären, durch Quersubventionierung auf Kosten kommunaler Strom- und Gaskunden einer Vergabe im Wettbewerb entzogen werden.

Betreibervielfalt im Busgewerbe erhalten

Der Erhalt der Betreibervielfalt im Busgewerbe ist Voraussetzung für einen dauerhaften Wettbewerb im ÖPNV. Oligopole, wie sie sich in anderen EU-Staaten bereits herausgebildet haben, können zu einer Schwächung des Wettbewerbs und damit zu Mehrkosten für Aufgabenträger und Fahrgäste führen.

6. Für Wachstum und Beschäftigung: Logistikstandort Deutschland stärken

Die deutsche Transport- und Logistikbranche muss im internationalen Wettbewerb gestärkt werden. Die Vermarktung des Logistikstandortes Deutschland im Ausland als wichtiger Baustein bei der Umsetzung des Masterplans Güterverkehr und Logistik ist daher ausdrücklich zu begrüßen. Auch die im Zuge des Masterplans initiierten Projekte „Flughafenkonzept“ und „Nationales Hafenkonzept“ geben wichtige Impulse und müssen weiter fortgesetzt werden. Damit die Branche im internationalen Wettbewerb bestehen kann, müssen aber auch die Rahmenbedingungen verbessert werden: Die Kostenbelastung darf nicht weiter ansteigen, Genehmigungsverfahren müssen zügig abgeschlossen werden und geeignete Flächen verfügbar sein.

Eine Stärkung des Images der Verkehrs- und Logistikbranche in der Öffentlichkeit ist unverzichtbar. Sie ist Dienstleister für andere Branchen, aber mit rund 2,5 Mio. Beschäftigten auch selbst ein wichtiger Arbeitgeber. Wenn ihre Bedeutung bekannt ist, erleichtert es die Verbesserung der Rahmenbedingungen. Dann wird es ihr auch gelingen, ausreichend qualifizierten Nachwuchs zu gewinnen.

7. Erreichbarkeit der Städte für den Wirtschaftsverkehr sichern

Um die Stadt als funktionsfähigen Standort für Industrie und Dienstleister zu erhalten, muss sie für den Wirtschaftsverkehr erreichbar bleiben. Restriktionen erschweren betriebliche Abläufe und veranlassen zu Standortverlagerungen. Verkehrsmanagement- und Parkleitsysteme, flüssiger Verkehr durch die „grüne Welle“ auf den Hauptachsen sowie ein engmaschiger ÖPNV befördern die innerstädtische Mobilität und senken Verkehrsemissionen.

Berlin, 15. Dezember 2009

Prof. Dr. Hans Heinrich Driftmann