

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Verkehrsbericht 2000
Integrierte Verkehrspolitik: Unser Konzept für eine mobile Zukunft

Inhaltsverzeichnis

	Seite
Einleitung	5
1. Was ist, was kommt: Die Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaft, des Verkehrs und der Umwelt	6
2. Unser Verständnis von Mobilität	6
3. Unser Weg: Eine integrierte Verkehrspolitik	11
3.1. Stärkung der europäischen Verkehrspolitik	11
3.1.1 Anforderungen an die Verkehrspolitik der Europäischen Union	11
3.1.2 Das europäische Verkehrsnetz	12
3.2 Fortsetzung des Aufbaus Ost	13
3.3 Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung	14
3.4 Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur	15
3.4.1 Die Rolle der Straße im Verkehrssystem	15
3.4.2 Stärkung der Wettbewerbsposition der Schiene zur Entlastung der Straße	16
3.4.3 Verbesserung der Wettbewerbsposition der Wasserstraße	21
3.4.4 Seehafen-Plattform	21
3.4.5 Flughafen-Konzept	22
3.4.6 Magnetschwebebahn-technik	23

3.4.7	Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs	24
3.4.8	Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs	24
3.5	Vernetzung der Verkehrsträger	25
3.5.1	Personenverkehr	25
3.5.2	Güterverkehr	26
3.6	Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen	27
3.6.1	Fiskalabgaben	27
3.6.2	Infrastrukturbenutzungsgebühren	29
3.6.3	Außerfiskalische Wettbewerbsbedingungen	30
3.7	Erhöhung der Verkehrssicherheit	30
3.8	Verbesserung des Umweltschutzes	32
3.8.1	Entwicklung des Energieverbrauchs im Verkehr	32
3.8.2	Abnahme der Schadstoffemissionen	32
3.8.3	Entwicklung der Emissionen von Klimagasen	33
3.8.4	Entwicklung der Lärmemissionen	33
3.9	Förderung neuer Technologien	34
3.9.1	Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie	34
3.9.2	Alternative Antriebe	34
3.9.3	Technologische Weiterentwicklung der einzelnen Verkehrsarten	35
3.9.4	Verkehrstelematik	36
3.10	Unterstützung der Mobilitätsforschung	36
4.	Planungssicherheit für die Verkehrsinvestitionen des Bundes	37
4.1	Investitionsprogramm 1999 bis 2002	37
4.2	EFRE-Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur 2000 bis 2006	38
4.3	Anti-Stau-Programm für die Bundesschienenwege, Bundesautobahnen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 2003 bis 2007	39
4.4	Zukunftsinvestitionsprogramm	39
5.	Bundesverkehrswegeplan für eine zukunftsfähige Infrastruktur	40
5.1	Erfahrungen mit der Bundesverkehrswegeplanung	40
5.2	Investitionspolitische Schwerpunkte	41
5.3	Prioritätensetzung	42
5.4	Szenarien und Prognosen	42
5.5	Überarbeitung des Gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens für Verkehrswegeinvestitionen	46
5.5.1	Grundsätzliche Bemerkungen	46

5.5.2	Weiterentwicklung der Nutzen-Kosten-Analyse	47
5.5.3	Modernisierung und Erweiterung der nicht-monetären Beurteilungs- verfahren	48
5.5.4	Weitere bedeutsame Verfahrensänderungen	49
5.6	Projektanmeldungen der Länder, der DB AG und der Verbände	50
5.7	Weiterer Ablauf bei der Überarbeitung des Bundesverkehrs- wegeplans	51
6.	Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur	52
6.1	Finanzhilfen durch die Europäische Gemeinschaft	53
6.2	Finanzhilfen des Bundes für die Länder und die Gemeinden	53
6.2.1	Finanzhilfen aufgrund der Regionalisierung des Schienen- personennahverkehrs	53
6.2.2	Finanzhilfen aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes	53
6.3	Neue Finanzierungsmöglichkeiten	54
6.3.1	Vorfinanzierung	54
6.3.2	Mitfinanzierung	54
6.3.3	Betreibermodelle	54
6.3.4	Ergebnisse der unabhängigen Kommission Verkehrsinfra- strukturfinanzierung	54

Einleitung

Deutschland steht am Anfang des 21. Jahrhunderts vor tief greifenden gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen. Um im internationalen Wettbewerb bestehen zu können, müssen die Stärken des Landes weiter entwickelt und für die Zukunft gesichert werden. Dazu gehören vor allem die Qualifikation der Menschen, die Qualität ihrer Arbeit sowie die Leistungsfähigkeit der Infrastruktur. Dazu gehört an erster Stelle ein modernes und gut ausgebautes Verkehrssystem, das den Erfordernissen der Nachhaltigkeit gerecht wird.

Mit dem Verkehrsbericht 2000 zieht der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine Zwischenbilanz der Verkehrspolitik in der 14. Legislaturperiode und stellt die wesentlichen Eckpunkte für das Konzept einer integrierten Verkehrspolitik vor.

Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist wesentlicher Bestandteil eines starken und dynamischen Wirtschaftsstandorts Deutschland sowie zentrale Voraussetzung für Wachstum und Beschäftigung. Investitionen in die Infrastruktur sichern die Wettbewerbsfähigkeit der Regionen und sorgen für die Stärkung strukturschwacher Räume. Sie schaffen nicht nur die Grundlage für eine dauerhafte und nachhaltige Mobilität von Menschen und Unternehmen, sondern erhöhen auch die Lebensqualität in den Städten und deren Umland. Beim Neu- und Ausbau der Infrastruktur kommt der Vernetzung der Verkehrsträger, der Förderung von Schiene und Wasserstraße, der Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern sowie der Verbesserung des Kombinierten Verkehrs eine besondere Bedeutung zu. Die spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger müssen genutzt werden, um die vorhandenen Kapazitäten des Verkehrssystems ausschöpfen zu können.

Die Verkehrspolitik sieht sich vor erheblichen Herausforderungen. Das Verkehrswachstum fand in den vergangenen Jahren hauptsächlich auf der Straße und in der Luft statt – und zwar sowohl im Personen – als auch im Güterverkehr. Demgegenüber gelang es den Verkehrsträgern Schiene und Wasserstraße nicht, ihren Anteil am wachsenden Transportaufkommen zu halten. Auch haben sich

die Rahmenbedingungen nicht so entwickelt, dass Eisenbahn und Binnenschiff stärker am Verkehrswachstum teilhaben konnten.

Die Koalition hat sich für eine integrierte Raumordnungs-, Städtebau- und Verkehrspolitik entschieden. Der integrative Charakter bezieht sich vor allem darauf, Ursachen und Folgen des anhaltenden Verkehrswachstums stärker ins Blickfeld der Entscheidungsträger zu rücken. Dem liegt die Erkenntnis zugrunde, dass sich die aktuellen Verkehrsprobleme nicht allein durch Verkehrswegebau lösen lassen. Einem unbegrenzten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur stehen nicht nur die begrenzten finanziellen Ressourcen der öffentlichen Hand entgegen, sondern auch die begrenzte Verfügbarkeit von Flächen in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland. Den Investitionen in die Infrastruktur – und damit insbesondere der Bundesverkehrswegeplanung – kommt gleichwohl eine herausragende Bedeutung zu. Gefragt sind aber zunehmend auch Maßnahmen, die im Vorfeld der Verkehrspolitik liegen, Mobilität ermöglichen, aber auch Verkehr reduzieren.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird auf allen Ebenen einen breit angelegten Zukunftsdialog Mobilität führen. Eingeladen sind die Verbände und Organisationen der verladenden Wirtschaft, der Verkehrswirtschaft und der Verkehrsunternehmen, Verbände und Unternehmen der Fahrzeugindustrie sowie der Verkehrs- und Umwelttechnik, Organisationen der Verkehrsteilnehmer, Umweltverbände und -organisationen, die Kirchen, die Gewerkschaften und Berufsverbände.

Ziel unseres Zukunftsdialogs Mobilität ist zum einen, für eine integrierte Verkehrspolitik Aufnahmebereitschaft, Akzeptanz und soweit wie möglich auch Konsens zu schaffen. Zum anderen will die Bundesregierung frühzeitig Belange der gesellschaftlichen Gruppen in Erfahrung bringen, mögliche Konflikte erkennen und Lösungsmöglichkeiten mit den Beteiligten erörtern. Die vielfältigen Anfragen und Anregungen zur Verkehrspolitik sind Beleg für das große Interesse, das unsere Gesellschaft Fragen der Mobilität entgegenbringt.

1. Was ist, was kommt: Die Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaft, des Verkehrs und der Umwelt

Für die Realisierung einer integrierten Verkehrspolitik ist es erforderlich, die aktuellen Entwicklungen der Bevölkerung, der Wirtschaft, des Verkehrs und der Umwelt zu kennen. Einerseits bestimmen die Einwohnerzahl und die Bevölkerungsstruktur sowie die volkswirtschaftlichen Trends im Wesentlichen die Nachfrage nach Verkehrsleistungen. Andererseits sind mit dem massenhaften Transport von Personen und Gütern unerwünschte Folgen verbunden, wie z. B. Unfälle mit Verletzten und Getöteten sowie umwelt- und gesundheitsschädliche CO₂-, Schadstoff- und Lärmemissionen. Die Verkehrspolitik steht somit im Spannungsfeld sozialer, ökonomischer und ökologischer Belange. Vor diesem Hintergrund besteht ihre Aufgabe darin, die Mobilitätsbedürfnisse der Menschen und der Unternehmen zu befriedigen und gleichzeitig die unerwünschten Folgen des Verkehrs in engen Grenzen zu halten.

Bevölkerungsstruktur

Die Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland ist in den Jahren 1991 bis 1998 von 80,3 Mio. auf 82,0 Mio. Menschen gewachsen. Dies entspricht einem Zuwachs um 2,1 Prozent. Ebenso wichtig ist die Zusammensetzung der Bevölkerung. Dabei ist im Hinblick auf die Verkehrsmittelnutzung von besonderem Interesse, welche Anteile auf die folgenden Bevölkerungsgruppen entfallen:

- Personen im fähigen Alter,
- Erwerbstätige sowie
- Schüler und Studenten.

Da die Anzahl der Personen im Alter von über 18 Jahren proportional zum Bevölkerungswachstum zugenommen hat, ist der Anteil der Personen im fähigen Alter im betrachteten Zeitraum konstant bei etwa 80 Prozent geblieben. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Zahl der nicht mehr im Erwerbsleben stehenden Senioren, die über einen Führerschein verfügen, in den kommenden Jahren erheblich steigen wird. Der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung ist zwischen 1991 und 1998 von 45,5 Prozent auf 43,8 Prozent zurückgegangen. Für den Ausbildungsverkehr ist die Anzahl der Schüler und Studenten ausschlaggebend: Ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung hat sich von 16,8 Prozent im Jahr 1991 auf 17,6 Prozent im Jahr 1997 erhöht. Eine solche Veränderung schlägt sich insbesondere auf die öffentlichen und privaten Verkehrsunternehmen nieder, die für den Ausbildungsverkehr staatliche Ausgleichsleistungen erhalten.

Für die Beurteilung der gesellschaftlichen Rahmenbedingungen des Verkehrs ist darüber hinaus die Anzahl der privaten Haushalte von Bedeutung. Sie hat sich zwischen 1991 und 1998 von 35,3 Mio. auf 37,9 Mio. erhöht, was ei-

nem Wachstum von 7,4 Prozent entspricht. Vergleicht man diesen Anstieg mit dem Bevölkerungswachstum (2,1 Prozent), so stellt man fest, dass die Anzahl der Haushalte überproportional zunimmt. Die durchschnittliche Haushaltsgröße ist von 2,27 Personen im Jahr 1991 auf 2,16 Personen im Jahr 1998 gesunken. Die sinkende Haushaltsgröße und insbesondere die Zunahme der Single-Haushalte haben nicht unerhebliche Auswirkungen auf den Berufs-, Versorgungs- und Freizeitverkehr. Das Verkehrsverhalten der Menschen wird in starkem Maße durch die zunehmende Individualisierung der Gesellschaft geprägt. Bei einer differenzierten Betrachtung der Verkehrsmittelwahl fällt auf, dass der Pkw eine wesentliche Voraussetzung für die Verwirklichung individueller Mobilitätsbedürfnisse ist, große Bevölkerungsgruppen aber auch die öffentlichen Verkehrsmittel und das Fahrrad nutzen. Im Luftverkehr haben ein wachsendes Angebot und deutlich gesunkene Preise dazu geführt, dass das Flugzeug z. B. für die Urlaubsreise zur Selbstverständlichkeit geworden ist.

Globalisierung

Die internationale Arbeitsteilung hat sich in den vergangenen Jahren durch den Integrationsprozess der Europäischen Union, die Öffnung der osteuropäischen Länder und die Liberalisierung des Welthandels vertieft. Dies hat dazu geführt, dass vermehrt multinationale Konzerne und umfangreiche Unternehmensverflechtungen entstanden sind. Die Veränderung von Produktionssystemen, die Vergrößerung von Beschaffungsradien und die Ausweitung von Absatzmärkten wirken sich auch auf das Verkehrsaufkommen aus. So nehmen beispielsweise der grenzüberschreitende Verkehr und der Transitverkehr überproportional zu. Darüber hinaus hat die internationale wirtschaftliche Verflechtung zur Folge, dass ein größerer Koordinations- und Kooperationsbedarf entsteht. Dies führt zu einem Wachstum des Geschäftsreiseverkehrs, der aufgrund seines spezifischen Anforderungsprofils und der gestiegenen Reiseweiten zum großen Teil mit dem Flugzeug abgewickelt wird. Auf diese Entwicklungen muss die Verkehrspolitik bei der Festlegung von Prioritäten für den Ausbau der Infrastruktur Rücksicht nehmen. Mit der Globalisierung gewinnt der Ausbau der grenzüberschreitenden Verkehrsbeziehungen mit Blick auf die Sicherung des Standorts Deutschland erheblich an Bedeutung.

Verkehrsleistungen

Kennziffern für die Entwicklung des Verkehrssystems sind die Länge der öffentlichen Straßen, der Kraftfahrzeugbestand sowie die Länge der Eisenbahnstrecken und der Wasserstraßen. Die Länge der Straßen des überörtlichen Verkehrs (Bundesautobahnen, Bundes-, Landes- und

Kreisstraßen) ist zwischen 1991 und 1998 von 226 300 km auf 230 700 km gewachsen. Dies entspricht einem Anstieg von 1,9 Prozent, der in erster Linie auf notwendigen Straßenbaumaßnahmen in den neuen Ländern beruht. Die Anzahl der Kraftfahrzeuge hat von 43,1 Mio. im Jahr 1991 auf 49,2 Mio. im Jahr 1998 und damit um 14,2 Prozent zugenommen. Ein gegenläufiger Trend ist beim Schienenverkehr zu beobachten: Die Streckenlänge der Deutschen Bahn AG (bzw. der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn) hat trotz einer Reihe von Neubaumaßnahmen von 41 100 km im Jahr 1991 auf 38 100 km im Jahr 1998 abgenommen. Die Verkleinerung des Netzes um 7,3 Prozent ist insbesondere auf Stilllegungen von Nebenstrecken in den neuen Ländern, auf denen die Nachfrage erheblich nachgelassen hatte, zurückzuführen. Die Länge der Bundeswasserstraßen ist im Zeitraum zwischen 1991 und 1998 um wenige Kilometer von 7 341 km auf 7 300 km zurückgegangen. Bezogen auf die Infrastruktur der Verkehrsträger ergibt sich folgendes Fazit: Während das Straßennetz kontinuierlich ausgebaut wurde und das Wasserstraßennetz weitgehend unverändert blieb, fand im Saldo ein Rückbau des Schienennetzes statt.

Die Länge der Verkehrswege allein erlaubt allerdings noch keine Aussage über ihre Leistungsfähigkeit, die auch wesentlich von ihrer Qualität abhängt. Die Bundesregierung sieht daher eine Hauptaufgabe darin, den Zustand der vorhandenen Verkehrswege zu verbessern.

Neben dem Zustand der Infrastruktur lassen vor allem die Entwicklung der Verkehrsleistungen der einzelnen Verkehrsträger (Personen- bzw. Tonnenkilometer) in der zurückliegenden Zeit und die sich daraus ergebende Veränderung des Modal Split (d. h. Verteilung der Verkehrsleistungen auf die verschiedenen Verkehrsträger) Rückschlüsse auf den verkehrspolitischen Handlungsbedarf zu.

Die Leistungen des motorisierten Individualverkehrs sind von 713,5 Mrd. Pkm im Jahr 1991 auf 755,7 Mrd. Pkm im Jahr 1998 und damit um 5,9 Prozent gestiegen. Die Leistungen des öffentlichen Verkehrs (Eisenbahnen inkl. Schiennahverkehr, Öffentlicher Straßenpersonenverkehr und Luftverkehr) werden in der Statistik für das Jahr 1991 mit 163 Mrd. Pkm und für das Jahr 1998 mit 179,9 Mrd. Pkm angegeben. (Anmerkung: Ein unmittelbarer Vergleich dieser Zahlen und damit die Angabe der Zuwachsraten sind wegen Änderungen in der Erhebungsmethodik nicht möglich.) Für das Jahr 1998 ergibt sich im Personenverkehr ein Modal Split mit Anteilen von 80,8 Prozent für den motorisierten Individualverkehr und 19,2 Prozent für den gesamten öffentlichen Verkehr (Eisenbahnen: 7,1 Prozent, Öffentlicher Straßenpersonenverkehr: 8,1 Prozent, Luftverkehr: 4 Prozent).

Im Güterverkehr waren in den vergangenen Jahren folgende Entwicklungen zu verzeichnen:

- Die Leistungen des Straßengüterverkehrs sind von 245,7 Mrd. tkm im Jahr 1991 auf 315,9 Mrd. tkm im Jahr 1998 gestiegen. Dies entspricht einem Zuwachs von 28,6 Prozent.

- Die Schienengüterverkehrsleistungen haben im gleichen Zeitraum von 80,2 Mrd. tkm auf 73,6 Mrd. tkm und damit um 8,2 Prozent abgenommen.
- Die Leistungen der Binnenschifffahrt sind zwischen 1991 und 1998 von 56 Mrd. tkm auf 64,3 Mrd. tkm gestiegen. Die Zunahme beläuft sich demzufolge auf 14,8 Prozent.
- Wenn auch auf vergleichsweise niedrigem Niveau hat sich die Verkehrsleistung im Luftfrachtverkehr von rund 429 Mio. tkm im Jahr 1991 immerhin auf rund 658 Mio. tkm im Jahr 1998 um gut 53 Prozent erhöht.
- Die Leistungen, die auf den Transport von Gütern mit Hilfe von Rohrfernleitungen (ab 1996 nur noch Rohöltransport) entfallen, haben von 15,7 Mrd. tkm auf 14,8 Mrd. tkm abgenommen.

Die Verkehrsleistungen der einzelnen Verkehrsträger führen im Güterverkehr des Jahres 1998 zu folgendem Modal Split: Auf den Straßenverkehr entfallen 67,4 Prozent, auf die Eisenbahnen 15,7 Prozent, auf die Binnenschifffahrt 13,7 Prozent und auf die Rohrfernleitungen 3,2 Prozent. Zum Vergleich: Im Jahr 1991 lagen die Anteile des Straßenverkehrs bei 61,8 Prozent, der Eisenbahnen bei 20,2 Prozent, der Binnenschifffahrt bei 14,1 Prozent und der Rohrfernleitungen bei 3,9 Prozent. Im Güterverkehr fällt die Veränderung des Modal Split damit viel deutlicher aus als im Personenverkehr.

Umwelt

Der Energieverbrauch, der mit den Verkehrsleistungen verbunden ist, verursacht erhebliche Umweltbelastungen (CO₂- und Schadstoffemissionen). Zwar konnten die Emissionen von klassischen Schadstoffen durch technische Verbesserungen der Fahrzeuge reduziert werden, aber der Erfolg technologischer Innovationen hat nicht verhindern können, dass der Endenergieverbrauch des Verkehrs zwischen 1991 und 1998 von 2 460 auf 2 679 Petajoule gestiegen ist. Sein Anteil am gesamten Endenergieverbrauch in der Bundesrepublik Deutschland hat in diesem Zeitraum um 1,9 Prozentpunkte zugenommen (1991: 26,4 Prozent, 1998: 28,3 Prozent). Der Verbrauch von elektrischem Strom ist um 5,8 Prozent zurückgegangen, während die sonstigen Energieträger sich auf niedrigerem – wenn nicht gar zu vernachlässigendem – Niveau eingependelt haben.

Zur Luftverunreinigung tragen neben Kohlenmonoxid und Schwefeldioxid auch Stickstoffoxide, flüchtige organische Verbindungen (VOC) und Partikelemissionen bei. CO₂-Emissionen entstehen bei der Verbrennung fossiler Energieträger und verstärken den so genannten Treibhauseffekt. Die Kohlendioxidemissionen des Verkehrs sind von 173,9 Mio. t im Jahr 1991 auf 182,4 Mio. t im Jahr 1997 gestiegen. Dies hat dazu geführt, dass der Anteil des Verkehrs an den gesamten CO₂-Emissionen in diesem Zeitraum von 17,8 auf 20,4 Prozent zugenommen hat. Dieser Zuwachs beruht im Wesentlichen auf dem höheren Anteil des Straßenverkehrs (1991: 15,8 Prozent, 1997:

18,3 Prozent). Während die CO₂-Emissionen des Personenverkehrs aufgrund der Senkung des spezifischen Kraftstoffverbrauchs der Fahrzeuge trotz steigender Verkehrsleistungen konstant geblieben sind, haben die CO₂-Emissionen des Güterverkehrs erheblich zugenommen. Hieraus ergeben sich folglich wesentliche Handlungsanforderungen für den Klimaschutz.

Haushaltskonsolidierung

Große Einschränkungen für die Investitionen des Bundes ergeben sich aus dem hohen Schuldenstand, der von der alten Bundesregierung mit der Konsequenz hoher Zinslasten hinterlassen wurde. Bei einem Schuldenstand von rund 1,5 Billionen DM im Jahr 2000 müsste der Bund ohne Berücksichtigung der Erlöse aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen im Jahr 2001 Zinslasten von rund 82 Mrd. DM tragen, die für produktive Zwecke nicht mehr zur Verfügung stehen. Die Mittel für die Schuldentilgung haben inzwischen einen weit größeren Umfang als die Investitionsmittel. Hinzu kommt, dass die Vorbelastung der Investitionsmittel für die Straße durch die Refinanzierung der privat vorfinanzierten Projekte in den kommenden Jahren auf über 500 Mio. DM pro Jahr anwachsen wird. Nach dem positiven Effekt aus der vorgezogenen Fertigstellung der Projekte wird nun ein großer Teil der Investitionsmittel für diese längst abgeschlossenen Maßnahmen gebunden.

Die Bundesregierung hat daher mit ihrem Zukunftsprogramm zur Sicherung von Arbeit, Wachstum und sozialer Stabilität den erforderlichen Weg zur Konsolidierung des Bundeshaushalts angetreten, zu der auch der Verkehrsbeitrag seinen Beitrag geleistet hat. Trotzdem wird für die Zukunft ein hohes Investitionsniveau sichergestellt. Damit unterstreicht die Bundesregierung die Bedeutung, die sie den Investitionen in eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur einräumt. Sie hat auf der Grundlage der geltenden Finanzplanung alle laufenden Vorhaben sowie alle finanzierbaren Vorhaben bei Straße, Schiene und Wasserstraße, die bis 2002 begonnen werden können, im Investitionsprogramm 1999 bis 2002 zusammengefasst (siehe Kapitel 4.1). Dieses Programm überbrückt den Zeitraum bis zum Vorliegen eines neuen Bundesverkehrswegeplans und schafft Planungssicherheit für die Länder, die betroffenen Regionen und die Bauwirtschaft. Mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm hat die Bundesregierung die hohe Priorität für Investitionen in die Infrastruktur herausgestellt.

Prognosen

Die dargestellte Entwicklung der Rahmenbedingungen für die Mobilität in den vergangenen Jahren macht deutlich, welche gravierenden Strukturveränderungen mit Auswirkung auf den Verkehrsbereich stattgefunden haben. Für die Ableitung des verkehrspolitischen Handlungsbedarfs und die Entwicklung verkehrspolitischer Strategien ist – neben dem Blick auf die Entwicklung in den zurückliegenden Jahren – eine Einschätzung der vorhersehbaren Entwicklung in den kommenden Jahren notwendig. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und

Wohnungswesen stützt sich für seine Arbeit – insbesondere für die Infrastrukturplanung – auf Prognosen, die aufzeigen, in welche Richtung sich der Verkehr unter bestimmten Annahmen entwickeln wird und an welchen Stellen verkehrspolitische Maßnahmen und Infrastrukturinvestitionen besonders dringlich sind.

Die in der Zukunft liegenden Rahmenbedingungen für den Verkehr und die Infrastrukturplanung werden im Wesentlichen durch die Bevölkerungsentwicklung, die Höhe des Wirtschaftswachstums, die Zunahme des Personen- und Güterverkehrs, den Grad der Umweltbeeinträchtigung sowie die Höhe der zur Verfügung stehenden Finanzmittel bestimmt. Die Entwicklung dieser Strukturdaten haben Gutachter im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen für den Zeitraum bis zum Jahr 2015 prognostiziert:

- Die Bevölkerungszahl steigt in Deutschland auf 83,5 Mio. Menschen an.
- Das jährliche Wirtschaftswachstum wird mit durchschnittlich 2,1 Prozent pro Jahr angenommen (Basisjahr 1996).
- Der Personenverkehr nimmt um rund 20 Prozent zu, während der Güterverkehr um rund 64 Prozent wächst (Basisjahr 1997). Die Verkehrsleistungen im Güterverkehr werden bis zum Jahr 2015 voraussichtlich auf rund 600 Mrd. Tonnenkilometer steigen.
- Beim Finanzvolumen für Investitionen (Neubau, Ausbau, Ersatz und Erhaltung) in die Bundesverkehrswege wird von rund 260 Mrd. DM ausgegangen. Weitere Mittel für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur werden auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes und des Regionalisierungsgesetzes bereitgestellt.

Die zu erwartende Entwicklung der Kohlendioxid-Emissionen kann erst nach Vorliegen der in Arbeit befindlichen CO₂-Prognose quantifiziert werden. Die Emissionen von klassischen Schadstoffen werden durch technische Verbesserungen an den Fahrzeugen trotz steigender Verkehrsleistungen weiter sinken.

Schlussfolgerungen

Prognosen sind zwar immer mit Unsicherheiten verbunden, sie geben jedoch wichtige Anhaltspunkte für das, was in den kommenden Jahren zu erwarten ist. Die Prognosen erwecken die Besorgnis, dass das Verkehrssystem in Deutschland ohne verstärkte verkehrs- und investitionspolitische Steuerung an die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit gelangen könnte. Dies gilt für Straße und Schiene gleichermaßen. Einigkeit besteht, dass Zukunftsvorsorge dafür getroffen werden muss, Schiene und Wasserstraße durch Investitionen so zu stärken, dass sie ihre Anteile deutlich erhöhen können. Hierfür müssen vor allem die bestehenden und absehbaren Kapazitätsengpässe in den kommenden Jahren konsequent beseitigt werden. Die prognostizierten Zuwächse im Straßengüter- und -personenverkehr können aber nur dann bewältigt werden, wenn

der Verkehrsträger Straße auch künftig einen wesentlichen Beitrag zur Verkehrsabwicklung leistet und einen dementsprechenden Rang in der Investitionspolitik des Bundes einnimmt.

Infrastrukturmaßnahmen sind deshalb unverzichtbar. Versäumnisse bei den Verkehrsinvestitionen, die sich auf die volkswirtschaftliche Leistungsfähigkeit, auf die sozialen Standards und auf die Bewahrung der natürlichen Lebens- und Produktionsanlagen schädlich auswirken, können wir

uns nicht leisten. Allerdings gilt es auch, die erforderliche „Infrastrukturoffensive“ mit den finanzpolitischen Notwendigkeiten der Haushaltskonsolidierung in Übereinstimmung zu bringen. Eine Verkehrspolitik, die ihrem Gestaltungsanspruch gerecht werden will, muss deshalb Prioritäten setzen und mit Kreativität auch im Hinblick auf Alternativen zur herkömmlichen Haushaltsfinanzierung ihre Spielräume zur zukunftsgerechten Sicherung von Mobilität nutzen.

2. Unser Verständnis von Mobilität

Mobil sein bedeutet für die meisten Bürgerinnen und Bürger unseres Landes auch ein hohes Maß an Freiheit und Lebensqualität. Für den Weg zur Arbeit, im Berufsleben und in der Freizeit ist Mobilität immer wichtiger geworden. Handel und Gewerbe sind existenziell darauf angewiesen, dass der Güterverkehr möglichst reibungslos funktioniert. Die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien können helfen, Verkehre zu vermeiden. Allerdings lassen wirtschaftliche Entwicklung, europäische Integration und EU-Osterweiterung allen Prognosen zufolge für die nächsten Jahre ein erhebliches Verkehrswachstum erwarten.

Ziel der Verkehrspolitik muss es sein, die Mobilität der Menschen und der Güter zu sichern. Das wird nur möglich sein, wenn es gelingt, die Rahmenbedingungen so zu gestalten, dass ein Höchstmaß an Aktivitäten mit möglichst wenig Verkehr verbunden ist. Dieser Weg führt zu einem Verkehrssystem, das die Prädikate „effizient“, „sozial verträglich“, und „umweltfreundlich“ verdient. Eine so verstandene nachhaltige Mobilität ist ein Leitbild, das wir unseren verkehrspolitischen Entscheidungen zugrunde legen. Darüber hinaus ist es erforderlich, erhebliche Anstrengungen zur Vermeidung von Verkehr zu unternehmen.

Der Begriff der nachhaltigen Entwicklung wird häufig nur im Hinblick auf seine ökologische Komponente verwendet. Dies greift jedoch zu kurz: Nur wenn es zu einem Ausgleich von sozialen, ökonomischen und ökologischen Belangen kommt, kann von einem Erfolg versprechenden Konzept gesprochen werden. Eine Beeinträchtigung der sozialen und ökonomischen Grundlagen birgt genauso große Gefahren wie mögliche Schäden des Ökosystems.

Die Aufgabe der Verkehrspolitik besteht darin, das Verkehrssystem als Ganzes zu stärken. Deshalb setzen wir nicht nur auf einen Verkehrsträger. Entscheidend ist vielmehr das verbesserte Zusammenspiel aller Komponenten des Verkehrssystems: Jeder Verkehrsträger muss seine spezifischen Stärken voll zur Geltung bringen können. Dazu ist es notwendig, eine integrierte Verkehrspolitik zu entwickeln.

Die beabsichtigte Optimierung des Gesamtsystems setzt voraus, dass vor allem an den Schwachstellen und Engpässen angesetzt wird. Der motorisierte Individualverkehr wie auch der Luftverkehr sind in den zurückliegenden Jahrzehnten besonders stark angewachsen und haben zu einer hohen Mobilität der Gesellschaft geführt. Dies gilt auch für den Güterverkehr auf der Straße, dessen Wachstum nach allen vorliegenden Prognosen auch in den kommenden Jahren anhalten wird. Damit sind jedoch auch erhebliche Probleme verbunden, weil die Kapazitäten des Straßennetzes vor allem in den Ballungsräumen begrenzt sind und nicht beliebig ausgebaut werden können. Mehrere Flughäfen arbeiten bereits heute an der Kapazitätsgrenze, wobei auch hier ein Ausbau nur noch begrenzt möglich ist.

Gefragt ist ein Bündel von Maßnahmen, das nachfrage- und angebotsorientierte Ansätze miteinander verbindet: Engpässe müssen sowohl im Straßen- als auch im Schienennetz, im Luftraum und an den Flughäfen beseitigt werden; notwendig ist auch eine Attraktivitätssteigerung des Öffentlichen Personennahverkehrs. Entscheidend ist die Integration der Verkehrsträger. Um einen reibungslosen Verkehrsablauf zu gewährleisten, müssen vor allem die Schnittstellen optimiert werden. Dazu zählen im Personenverkehr die Bahnhöfe, die Haltestellen des Öffentlichen Personennahverkehrs sowie die Flughäfen. Im Güterverkehr muss den Umschlaganlagen eine größere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Den größten Nachholbedarf hat derzeit das Schienennetz, das für den Personen- und Güterverkehr verbessert und ausgebaut werden muss. Im Bereich der Wasserstraßen resultiert der Nachholbedarf aus der veralteten Substanz der Bauwerke und Anlagen.

Die ökonomische Komponente der Mobilität

Mobilität ist eine maßgebliche Grundlage für Wachstum und Beschäftigung. Für die Wirtschaft hat ein funktionierendes und leistungsfähiges Verkehrssystem eine enorme Bedeutung. In einer auf Arbeitsteilung beruhenden Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft sind die Unterneh-

men nicht nur auf flexible Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, sondern auch auf pünktliche und zuverlässige Transporte angewiesen. Die Logistik funktioniert nur dann, wenn die Verkehrsinfrastruktur einen hohen Ausbaustandard aufweist. Insofern handelt es sich bei der guten Erreichbarkeit der Unternehmen um einen bedeutenden Standortfaktor.

Die Zunahme der weltweiten Unternehmensverflechtungen wirkt sich mit ihren veränderten Produktionsstrukturen sowohl auf den Güter- als auch auf den Geschäftsreiseverkehr aus. Die internationalen Warenströme haben durch das Zusammenwachsen der EU-Mitgliedstaaten sowie den politischen und wirtschaftlichen Wandel in den Staaten Mittel- und Osteuropas erheblich zugenommen. Ein großer Teil des Wachstums im Luftverkehr ist ebenfalls auf die zunehmenden internationalen Geschäftsbeziehungen zurückzuführen. Diese Entwicklung, die mit dem Begriff der Globalisierung schlagwortartig umschrieben werden kann, sollte in einem exportorientierten Land wie der Bundesrepublik vor allem als Chance begriffen werden. Viele Unternehmen verdanken ihren Erfolg den grenzüberschreitenden Wirtschaftsbeziehungen. Und auch die Menschen verlieren ihre Skepsis gegenüber dem Strukturwandel, wenn sie sehen, dass die Politik die damit verbundenen Risiken nicht aus dem Auge verliert.

Deutschland ist aufgrund seiner Lage im Zentrum Europas in besonderem Maße vom wachsenden grenzüberschreitenden und Transitverkehr betroffen. Die Forderung, mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene und das Binnenschiff zu verlagern, gewinnt angesichts der prognostizierten Wachstumsraten im Güterverkehr an Bedeutung. Da die Wettbewerbsfähigkeit der Bahn mit zunehmenden Entfernungen steigt, sieht die Bundesregierung in der europäischen Verkehrspolitik gute Chancen, den Eisenbahngüterverkehr zu stärken. Um die Potenziale der Schiene voll auszunutzen, müssen jedoch die noch bestehenden Barrieren im europäischen Bahnverkehr aufgehoben werden. Dies setzt eine Liberalisierung und Harmonisierung des europäischen Eisenbahnverkehrs voraus, wie sie für die Straße auf wichtigen Teilgebieten bereits verwirklicht sind. Das Spektrum der Maßnahmen reicht von der Kooperation der Eisenbahnverkehrsunternehmen über die Vereinheitlichung der technischen Systeme bis zur Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen für grenzüberschreitend tätige Schienenverkehrsunternehmen. Die Binnenschifffahrt kann durch verstärkte Kooperation und Vernetzung der Transportketten, u. a. im Containerverkehr, ihre Kapazitätspotenziale noch erheblich steigern.

Die soziale Komponente der Mobilität

Die Sicherstellung von Mobilität ist eine gesellschaftspolitische Aufgabe von hohem Rang. Mobilität ermöglicht den Menschen den Zugang zu Arbeitsplätzen und Ausbildungsstätten sowie die Teilnahme am öffentlichen Leben. Die Lebensqualität der Menschen wird maßgeblich durch die Frage bestimmt, auf welche Art und Weise die einzelnen Aktivitäten – Wohnen, Arbeiten, Ausbildung, Versorgung und Erholung – miteinander verknüpft werden können.

Eine Politik, die dazu führt, dass viele Wege nur noch mit dem Auto zurückgelegt werden können, schränkt die Mobilität großer gesellschaftlicher Gruppen erheblich ein. Etwa ein Viertel aller deutschen Haushalte verfügt nicht über ein Auto. Nicht nur in den großen Städten, sondern auch im ländlichen Raum muss beispielsweise ein ausreichendes Angebot an öffentlichen Verkehrsmitteln vorhanden sein. Und es muss dafür gesorgt werden, dass Busse und Bahnen möglichst barrierefrei erreicht werden können. Deshalb fördern wir den Einsatz von Niederflurfahrzeugen und eine Gestaltung von Haltestellen, die den Belangen mobilitätseingeschränkter Fahrgäste gerecht wird.

Auf die schwächeren Verkehrsteilnehmer, insbesondere Kinder und Senioren, muss ein besonderes Augenmerk gelegt werden, weil sie überdurchschnittlich oft Opfer von Verkehrsunfällen werden. Die Erhöhung der Verkehrssicherheit bleibt eine der zentralen Aufgaben. Wir wollen nicht hinnehmen, dass in Deutschland fast 8 000 Verkehrstote pro Jahr zu beklagen sind. Hinzu kommen über 100 000 Schwerverletzte und fast 400 000 Leichtverletzte. Da sich mit großem Abstand die meisten Unfälle mit Personenschaden im Straßenverkehr ereignen, liegt in diesem Bereich der Schwerpunkt der Verkehrssicherheitsarbeit der Bundesregierung. Gleichwohl sorgen wir für hohe Standards im Eisenbahnverkehr und arbeiten mit unserer Initiative „Sicherheit auf See“ an einer Verbesserung der Sicherheit im Seeschiffsverkehrsverkehr.

Die ökologische Komponente der Mobilität

Wir wollen die Umweltverträglichkeit des Verkehrs erhöhen und damit auch die Mobilität künftiger Generationen sicherstellen. Der Flächenverbrauch von Bundesverkehrswegen soll in engen Grenzen gehalten werden. Erhaltung der vorhandenen Substanz und Steigerung ihrer Effizienz haben Vorrang vor Aus- und Neubau. Diesem Prinzip folgt z. B. das Anti-Stau-Programm der Bundesregierung: Statt die Landschaft durch neue Trassen zu zerschneiden, werden bestehende Verbindungen in ihren Kapazitäten erweitert. Um Zerschneidungswirkungen der Infrastruktur zu reduzieren, wird darüber hinaus versucht, die Trassen mehrerer Verkehrsträger zu bündeln. Ein Beispiel ist die im Bau befindliche ICE-Hochgeschwindigkeitsstrecke der Bahn zwischen Köln und dem Rhein/Main-Gebiet, die weitestgehend entlang der Bundesautobahn A 3 verläuft.

Eine wichtige Aufgabe besteht darin, die CO₂-Emissionen des Verkehrs zu reduzieren. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen in Deutschland bis 2005 um 25 Prozent zu senken (gegenüber 1990). Darüber hinaus hat sich die Bundesrepublik aufgrund der Vereinbarungen der Weltklimakonferenz in Kyoto dazu verpflichtet, die Emissionen von CO₂ und fünf anderen Treibhausgasen bis zum Zeitraum 2008/2012 um 21 Prozent zu reduzieren (Basisjahr 1990). Der Verkehr muss hierzu angesichts seiner hohen volkswirtschaftlichen Bedeutung einen angemessenen Beitrag leisten.

Die Verkehrspolitik des Bundes arbeitet daran, die CO₂-Problematik insbesondere durch technologische Innovationen zu lösen und auch durch die Stärkung der Schiene umweltentlastende Effekte trotz Verkehrswachstums zu erzielen.

Die Reduzierung der klassischen Schadstoffemissionen (Kohlenmonoxid, Kohlenwasserstoffe, Stickoxide und Partikel) ist im Bereich des Verkehrs bereits weit fortgeschritten. Die künftigen europäischen Abgasnormen werden insbesondere im Straßenverkehr eine weitere Reduktion der Schadstoffemissionen bewirken. Diese positive Entwicklung sollte allen Akteuren der Verkehrspolitik Mut machen, auch für die heute noch zurecht als Problem

empfundene bestehenden Kohlendioxid- und Lärmemissionen Lösungen zu finden. Die Bundesregierung verfolgt hierzu eine Doppelstrategie: Zum einen unterstützt sie Maßnahmen zur Reduzierung des Kraftstoffverbrauchs im Rahmen der heute verfügbaren Technik, zum anderen setzt sie auf eine möglichst frühzeitige Markteinführung alternativer Kraftstoffe. Im Rahmen der „Verkehrswirtschaftlichen Energiestrategie“ suchen Automobilindustrie und Energiewirtschaft eine Verständigung auf einen alternativen Kraftstoff, der in Zukunft einen schadstofffreien Straßenverkehr ohne klimaschädlichen Kohlendioxid-Ausstoß ermöglicht. Die Bundesregierung begleitet diesen Prozess als Moderator.

3. Unser Weg: Eine integrierte Verkehrspolitik

Das durch ökonomische, soziale und ökologische Eckpunkte markierte Zieldreieck einer nachhaltigen Mobilität macht deutlich, dass die Verkehrspolitik vielfältige Wechselwirkungen zu berücksichtigen hat. Bei der Entwicklung von Lösungsstrategien werden künftig auch die Ursachen des Verkehrs und der Zusammenhang zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr stärker im Blickfeld sein. Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung werden im überarbeiteten Bundesverkehrswegeplan ein stärkeres Gewicht erhalten. Das Ziel liegt in der Schaffung eines Angebotes, das ein verkehrssparsameres Verhalten ermöglicht: Die Stadt der Zukunft ist die Stadt der kurzen Wege.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sieht seine wesentliche Aufgabe darin, die Mobilität von Menschen und Gütern zu sichern und gleichzeitig die unerwünschten Folgen des Verkehrs auf ein vertretbares Maß zu begrenzen. Daraus entsteht das Konzept einer integrierten Verkehrspolitik.

Zur Konkretisierung der integrierten Verkehrspolitik werden insgesamt zehn Handlungsfelder vorgestellt, die durch ihr Zusammenwirken dazu beitragen sollen, die aktuellen Verkehrsprobleme zu lösen und die Mobilität dauerhaft zu sichern. Die Auswahl der Handlungsfelder basiert auf der Erkenntnis, dass nur ein Bündel aufeinander abgestimmter Maßnahmen zu einer spürbaren Verbesserung des Verkehrssystems führen kann. Die Elemente einer integrierten Verkehrspolitik sind:

- die Stärkung der europäischen Verkehrspolitik,
- die Fortsetzung des Aufbaus Ost,
- die Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung,
- die Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur,

- die Vernetzung der Verkehrsträger,
- die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen,
- die Erhöhung der Verkehrssicherheit,
- die Verbesserung des Umweltschutzes,
- die Förderung innovativer Technologien sowie
- die Unterstützung der Mobilitätsforschung.

3.1 Stärkung der europäischen Verkehrspolitik

3.1.1 Anforderungen an die Verkehrspolitik der Europäischen Union

Wir brauchen ein effizientes und integriertes Verkehrssystem, das den europäischen Bürgern und Unternehmen die notwendige Mobilität sichert, die Erwartungen nach sauberer Umwelt sowie sicheren und zuverlässigen Verkehrsmitteln erfüllt. Deutschland wird als Land im Schnittpunkt der europäischen Verkehrsströme und als größter nationaler Verkehrsmarkt in der Europäischen Union weiterhin seinen Beitrag einbringen. Es wird sich für einen Wettbewerb unter fairen Bedingungen, hohe Sicherheits- und Umweltstandards und hier insbesondere die Förderung sicherer, umweltfreundlicher und europaweit interoperabler Verkehrsmittel einsetzen. Unter Interoperabilität versteht man z. B. die Eigenschaften von Infrastruktur und Fahrzeugen verschiedener Eisenbahnnetze, die einen Betrieb der Fahrzeuge auf bestimmten Strecken oder dem gesamten Netz der miteinander verbundenen Eisenbahnnetze erlauben. Das integrierte Verkehrssystem umfasst auch einen europäischen Beitrag zur zivilen Satellitennavigation im Rahmen des Transeuropäischen Verkehrsnetzes.

Die Eisenbahnen müssen ebenso wie Unternehmen etwa des Straßengüterverkehrs oder der Schifffahrt die Mög-

lichkeit erhalten, dem Verlagerer ein einheitliches Angebot für grenzüberschreitende Transporte zu unterbreiten. Nur attraktive – und das heißt kundenfreundliche – Bahnunternehmen können das Straßennetz entlasten und in der Logistik zu zuverlässigen Partnern werden. Deshalb treten wir für eine geregelte und schrittweise Öffnung der europäischen Eisenbahnnetze für Dritte sowie für die Verbesserung der Interoperabilität zwischen den nationalen Systemen ein.

Der Kombinierte Verkehr ermöglicht gleichzeitig die Nutzung des flexiblen Straßennetzes und der ökologischen Vorteile der Verkehrsträger Schiene und Schiff. Auf vielen Verkehrskorridoren in Europa mit ihren großen Entfernungen kann der Kombinierte Verkehr eine Alternative zum reinen Straßengüterfernverkehr sein. Es muss daher geprüft werden, wie die Rahmenbedingungen für den Kombinierten Verkehr europaweit verbessert werden können.

Als Transitland in der Mitte Europas wird sich Deutschland auch weiterhin dafür einsetzen, dass die verkehrspolitischen Zielsetzungen in Europa durch eine schrittweise Annäherung der Steuern und Abgaben wirksam unterstützt werden. Dadurch können Wettbewerbsverzerrungen sowohl zwischen den Verkehrsträgern als auch zwischen den Unternehmen des Straßengüter- und -personenverkehrs in Europa abgebaut werden.

Die soziale Dimension des Marktes darf nicht außer acht gelassen werden. Die Bundesregierung setzt sich für eine Verbesserung der Arbeitsbedingungen der im Verkehr Beschäftigten ein. Die Dienstleistungsfreiheit darf nicht zu einer Aushöhlung von wichtigen Schutzrechten führen.

Die Herausforderungen der EU-Osterweiterung an die Verkehrspolitik sind sowohl für die Europäische Union als auch für die Beitrittsländer groß:

- In den Beitrittsländern besteht bei der Verkehrsinfrastruktur großer Nachholbedarf. Die Kommission hat den Mittelbedarf allein für die Ausdehnung des Transeuropäischen Verkehrsnetzes auf die mittel- und ost-europäischen Staaten auf ca. 180 Mrd. DM geschätzt.
- Der Luftverkehr hat gerade in den ersten Jahren der West-Ost-Öffnung, als die Landverbindungen in West-Ost-Richtung den Ansprüchen noch in keiner Weise gerecht wurden, in erheblichem Maße zum Aufbau der Wirtschaftsbeziehungen beigetragen. Auch in den kommenden Jahren wird der Luftverkehr diese Rolle behalten. Daher tritt die Bundesregierung für eine schrittweise Öffnung der europäischen Luftverkehrsmärkte ein.
- Das mit dem wachsenden Handelsaustausch zu erwartende Wachstum der Verkehrsleistungen muss umweltverträglich bewältigt werden. Das Wachstum sollte vor allem in Transitländern wie Deutschland nicht mehr – wie in den vergangenen Jahrzehnten – weit überwiegend von der Straße übernommen werden.

Die Abstimmung in der internationalen Verkehrspolitik darf sich nicht auf die EU und die potenziellen neuen EU-

Mitglieder beschränken. Wir brauchen ein gesamteuropäisches Verkehrssystem im Zuge der stark wachsenden Wirtschaftsbeziehungen mit den übrigen Teilen Europas. Wichtig ist dabei, dass die Sicherheits- und Umweltstandards der Europäischen Union auch gegenüber Drittländern gewahrt werden.

3.1.2 Das europäische Verkehrsnetz

Die Gemeinschaftlichen Leitlinien für den Aufbau eines Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN-Leitlinien) vom 23. Juli 1996 bilden eine wesentliche Grundlage zur Bewältigung der Anforderungen an die Verkehrspolitik der Europäischen Union. Sie sind ein Orientierungsrahmen für den Ausbau qualitativ hochwertiger Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenverbindungen des weiträumigen Verkehrs einschließlich Knotenpunkten wie See-, Flug- und Binnenhäfen innerhalb der EU bis zum Jahr 2010. Die TEN-Leitlinien berücksichtigen die veränderten Rahmenbedingungen aufgrund der europäischen Entwicklung (Deutsche Einheit, Öffnung Mittel- und Osteuropas, EU-Beitritte) und geben Hinweise zur Beseitigung von Schwächen einer bisher eher national orientierten Verkehrsplanung auf europäischer Ebene. Hierzu gehören neben dem multimodalen Planungsansatz

- die Berücksichtigung einer strategischen Umweltverträglichkeitsprüfung bei der Planung auf Netz- und Korridorebene,
- die Nutzung moderner Verkehrsmanagementsysteme,
- die Verbesserung der Anbindung peripherer Gebiete der Gemeinschaft,
- die gesonderte Ausweisung 14 prioritärer Projekte gemäß Beschluss des Europäischen Rates von Essen vom Dezember 1994 sowie
- die Verknüpfung des Netzes der EU mit Drittstaaten, insbesondere nach Mittel- und Osteuropa.

Die Realisierung des Transeuropäischen Netzes erfolgt entsprechend der Verfügbarkeit nationaler Haushaltsmittel der Mitgliedstaaten und umfasst nach Schätzungen der EU-Kommission bis 2010 Gesamtinvestitionen von rund 800 Mrd. DM. Hierin sind auch Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans für die Bundesautobahnen, die Neu- und Ausbaumaßnahmen des Streckennetzes der DB AG sowie die Bundeswasserstraßen enthalten. Zwischen 2000 und 2006 wird seitens der Bundesregierung die Nutzung ergänzender Finanzhilfen der EU aus der TEN-Haushaltslinie (2 Mrd. DM) und dem Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (3 Mrd. DM) vorbereitet.

Die zehn Paneuropäischen Verkehrskorridore stellen die Weiterentwicklung der großen Verkehrsachsen des westeuropäischen Verkehrsnetzes nach und in Mittel- und Osteuropa dar. Sie verknüpfen damit das Transeuropäische Verkehrsnetz mit den Staaten Mittel- und Osteuropas. Hierbei kommt der Steigerung der Schienenkapazitäten eine besondere Bedeutung zu. Der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen unterstützt die Ent-

wicklung dieser Korridore, die auf der 2. und 3. Paneuropäischen Verkehrskonferenz (Kreta, 1994 und Helsinki, 1997) definiert wurden.

Für Deutschland sind folgende Korridore von besonderer Bedeutung:

Nr.	Verlauf
II	Berlin–Warschau–Minsk–Moskau–Nishnij Nowgorod
III	Berlin / Dresden–Breslau–Kattowitz–Krakau–Lemberg–Kiew
IV	Dresden / Nürnberg–Prag–Wien / Bratislava–Győr–Budapest–Arad–Craiova / Konstanta–Sofia–Thessaloniki / Plovdiv–Istanbul
VII	Verkehrskorridor Donau

Die Ermittlung des wirtschaftlich notwendigen und finanzierbaren Verkehrsinfrastrukturbedarfs von internationaler Bedeutung in den assoziierten Staaten bis zum Jahr 2015 – „Transport Infrastructure Needs Assessment (TINA)“ – wurde seit Juli 1996 durchgeführt. Das 1999 definierte „TINA-Netz“ entspricht den Kriterien der Leitlinie für das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN) und umfasst einen Investitionsbedarf für Aus- und Neubauprojekten von rund 180 Mrd. DM. Die Paneuropäischen Verkehrskorridore stellen die Hauptachsen dieses multimodalen Verkehrsnetzes (Schiene/Straße) dar.

Die so definierten Verkehrsinfrastrukturen sollen nach dem Beitritt eines assoziierten Staates zur EU auch sicherstellen, dass das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN) der EU auf einfache Weise erweitert werden kann. Der Ausbau des „TINA-Netzes“ sollte bereits vor Beitritt der jeweiligen assoziierten Staaten entsprechend der wachsenden Ansprüche aus der Intensivierung der Personen- und Güterströme erfolgen und so langfristig zur Sicherung der Mobilität und zu wirtschaftlichem Wachstum in einem zusammenwachsenden Europa beitragen.

Deutschland als einer der EU-Staaten, die eine gemeinsame Grenze mit den Beitrittskandidaten (Polen, Tschechien) haben, hat sich an diesem Prozess aktiv beteiligt. So konnte die Anbindung des TINA-Netzes an die TEN auf deutschem Gebiet in die Fortschreibung der Bundesverkehrswegeplanung einbezogen werden.

3.2 Fortsetzung des Aufbaus Ost

In den vergangenen zehn Jahren hat eine große Aufbauleistung in den neuen Ländern stattgefunden. Vieles konnte erreicht werden, dank des Fleißes und der Veränderungsbereitschaft der Menschen und der finanziellen und materiellen Unterstützung des Aufbaus Ost durch das gesamte Land. Gleichwohl ist der Weg der wirtschaftlichen und sozialen Konvergenz im vereinten Deutschland noch nicht abgeschlossen. Die Vollendung der deutschen Einheit stellt deshalb nach wie vor eines der wichtigsten Regierungsziele dar.

Bis zum Jahr 1990 waren die Verkehrssysteme Ost- und Westdeutschlands auf die Nord-Süd-Relationen und die Verbindungen zu den jeweiligen Nachbarländern ausgerichtet. Entsprechend lag der Schwerpunkt der Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur darin, nach 1990 die innerdeutschen Ost-West-Relationen bei Schiene, Straße und Wasserstraße wieder herzustellen bzw. leistungsgerecht auszubauen.

Insgesamt wurden im Zeitraum von 1991 bis 1999 rd. 203 Mrd. DM in die Verkehrsinfrastruktur investiert. Davon entfielen rd. 72 Mrd. DM auf die Schiene, rd. 76 Mrd. DM auf die Straße und rd. 10 Mrd. DM auf die Wasserstraßen sowie rd. 45 Mrd. DM im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) für den Öffentlichen Personennahverkehr und den kommunalen Straßenbau. In den neuen Bundesländern wurden mit rd. 85 Mrd. DM 42 Prozent der Investitionen eingesetzt. Damit konnten die wesentlichsten Lücken im innerdeutschen Verkehrswegenetz geschlossen und ein Teil des Nachholbedarfs zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur der neuen Bundesländer realisiert werden. Der Faktor Verkehrsinfrastruktur hat somit auch einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung der neuen Bundesländer geleistet.

Schwerpunkt der Investitionen bilden die im April 1991 durch die Bundesregierung beschlossenen 17 „Verkehrspunkte Deutsche Einheit“ (VDE), davon 9 für die Bundesschienenwege, 7 für die Bundesfernstraßen und 1 für die Bundeswasserstraßen. Die VDE haben ein Gesamtvolumen von rd. 69 Mrd. DM, von dem bis zum Jahresende 1999 rd. 33 Mrd. DM umgesetzt wurden. Alle 17 Projekte sind in Bau, und einzelne Projekte bzw. Projektabschnitte sind bereits in Betrieb.

Von den neun Eisenbahnvorhaben sind sechs fertig gestellt. Bei den übrigen Projekten sind einzelne Abschnitte unter Verkehr. In Betrieb sind die Schienenstrecken Hamburg–Büchen–Berlin; Uelzen–Stendal (eingleisig elektrifiziert); Hannover–Lehrte–Berlin; Helmstedt–Magdeburg–Berlin; Eichenberg–Halle sowie Bebra–Erfurt.

Von den insgesamt 2 000 km der aus- bzw. neuzubauenden Autobahnstrecken, davon 1 600 km in den neuen Bundesländern, sind zurzeit 891 km fertig gestellt und 307 km im Bau. Die national und international bedeutende Verbindung A 2, Hannover–Berlin, ist sechsstreifig im Jahr 1999 dem Verkehr übergeben worden. Die neue A 14, Magdeburg–Halle, wird im Wesentlichen bis Ende des Jahres 2000 fertig gestellt sein. Auch die für den Ostseeküstenraum wichtige A 20 wird in dem Teilabschnitt Rostock–Wismar Ende dieses Jahres für den Verkehr freigegeben.

Der Ausbau der Wasserstraßenverbindung von Hannover bis Berlin erfolgt schrittweise von West nach Ost. Das Projekt ist im Bau.

Mit dem Investitionsprogramm 1999 bis 2002 hat die Bundesregierung die hohe Priorität für den Aufbau Ost

unterstrichen. Die darin festgelegten Investitionsmittel fließen weit überproportional in die neuen Länder: bei den Bundesschienenwegen 45 Prozent der Gesamtmittel, bei den Bundesfernstraßen 60 Prozent und bei den Bundeswasserstraßen 43 Prozent. Auch beim Zukunftsinvestitionsprogramm hat die Bundesregierung mit dem Straßenbauprogramm für Ortsumgehungen die neuen Länder angemessen beteiligt. Bei diesem gesamtdeutschen Programm liegen die neuen Länder insgesamt sogar leicht über der sonst üblichen Quote des Bundesverkehrswegeplanes.

Darüber hinaus hat die Bundesregierung im Mai 1999 für die neuen Länder das Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur in Höhe von 6 Mrd. DM im Rahmen der EU-Strukturfonds 2000 bis 2006 aufgelegt. Das Bundesprogramm soll mit EU-Strukturfondsmitteln in Höhe von rd. 3 Mrd. DM im Förderzeitraum kofinanziert werden. Damit konnte erstmalig in Deutschland der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) für die Förderung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben des Bundes genutzt werden. Die Finanzhilfen aus diesem Programm kommen ausschließlich den neuen Ländern (ohne Berlin) zugute, mit denen die Projektvorschläge abgestimmt worden sind. Es sollen 9 Projekte der Straße, 6 Projekte der Schiene sowie ein Wasserstraßenprojekt gefördert werden.

3.3 Zusammenführung von Raum- und Verkehrsplanung

Einen wesentlichen Beitrag zur gleichberechtigten Berücksichtigung der ökonomischen, ökologischen und sozialen Komponenten einer integrierten Verkehrspolitik liefern raumordnerische Handlungskonzepte. Raumentwicklung und Verkehr beeinflussen sich gegenseitig: Städte sind die Knotenpunkte der Verkehrsnetze. Verkehrsverbindungen und Erreichbarkeiten sind die wichtigsten Standortfaktoren. Moderne, hoch arbeitsteilige Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften sind ohne leistungsfähige Verkehrsverbindungen nicht denkbar. Wachsender Verkehr ist das Resultat wachsender Arbeitsteilung zwischen Standorten, deren jeweilige Eignung für Wohnen, Arbeiten, Einkaufen, Ausbildung und Freizeit bestmöglich genutzt werden soll. Dies ist eine Bedingung für steigenden Wohlstand, bedeutet aber gleichzeitig eine wachsende Inanspruchnahme von Flächen und Energiequellen. Beschleunigung und Vergrößerung der Reichweiten im Verkehr fördern die räumliche Entflechtung von Wohnen und Gewerbe, von Einkaufszentren und Erholungsräumen. Bodenpreisgefälle, städtische Umweltbelastungen, individuelle Wohnwünsche und die Tendenz zur Verkleinerung von Haushalten sind ebenfalls Motoren dieses Prozesses und bewirken ihrerseits neue Verkehrsbedürfnisse und -ströme.

Die Wechselwirkungen zwischen Verkehrs- und Siedlungsentwicklung werden hauptsächlich durch Marktmechanismen gesteuert. Unternehmen und Haushalte reagieren auf Veränderungen der Transport- und Mobilitätskosten oder auf regionale Unterschiede bei Bodenpreisen, Umwelt-

bedingungen und Produktionskosten. Der Staat beeinflusst das Marktgeschehen durch Investitionen in die Verkehrswege sowie durch Raumplanung und Ordnungspolitik. Aufgabe ist eine vorausschauende Planung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung, die künftigen Generationen im Sinne des Nachhaltigkeitsprinzips eigene Handlungsspielräume lässt.

In Politik und Gesellschaft gibt es einen breiten Konsens über die in der Raumentwicklung zu verfolgenden Ziele: Angestrebt wird eine ausgewogene, vielfältige und polyzentrale Siedlungsstruktur, ein möglichst gleichwertiger Zugang zu Infrastrukturen, Wissen und Mobilität sowie ein verantwortungsvoller Umgang mit den natürlichen Ressourcen und dem kulturellen Erbe. Diese Ziele gelten sowohl auf europäischer Ebene als auch für die Raumordnungspläne von Bund, Ländern und Regionen. Auf kommunaler Ebene wird die Stadt der kurzen Wege mit Nutzungsmischung, starken innerstädtischen Zentren und ÖPNV-freundlichen Siedlungs- bzw. Erschließungsformen angestrebt.

Ausgewogenheit, Effizienz und sparsamer Umgang mit Ressourcen spielen auch im Marktgeschehen eine wichtige Rolle. Wo Fehlentwicklungen, wie Zersiedelung und ausufernder Pendelverkehr oder Lkw-Leerfahrten und über- bzw. unterausgelastete Infrastrukturen, angetroffen werden, bedürfen die Regulierungsmechanismen des Marktes allerdings einer ergänzenden Korrektur. Die Gründe für Fehlentwicklungen liegen häufig in der Nichtanrechnung bestimmter Kosten des Verkehrs oder der Flächennutzung. Dadurch werden Wettbewerbsbedingungen zwischen Standorten (z. B. Innenstadt und „grüne Wiese“) oder zwischen Verkehrsträgern und Mobilitätsformen teilweise verzerrt.

Deshalb müssen die Marktmechanismen für Flächeninanspruchnahme, Mobilität und Transport dadurch funktionsfähiger gestaltet werden, dass auch so genannte externe Kosten angerechnet werden. Ansätze dazu gibt es sowohl im Planungs-, Bau- und Bodenrecht als auch in der Verkehrspolitik. Ziel ist eine Stärkung des Verursacher- bzw. Nutznießerprinzips.

Raumordnung strebt eine Gleichwertigkeit der Lebensbedingungen in den Teilräumen, die Gewährleistung einer flächendeckenden Mobilität und die Berücksichtigung langfristiger Umweltrisiken bei der Planung der Siedlungs- und Infrastruktur an. Diese Ziele entziehen sich weitgehend einer Monetarisierung oder Internalisierung in Form von Kosten und Nutzen bei der Bewertung von Projekten oder bei ordnungspolitischen Regelungen. Dennoch verkörpern sie politische Anliegen, für die es einen breiten gesellschaftlichen Konsens gibt. Es wird erwartet, dass der Staat eine Verantwortung dafür übernimmt.

In der Vergangenheit hat die Raumordnungspolitik entsprechend der Forderung nach Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse hauptsächlich eine an regionalen Ausstattungsmängeln orientierte Angebotspolitik im Verkehrswegebau

unterstützt und Ausbau- bzw. Erhaltungsmaßnahmen auch dort verlangt, wo die verkehrliche Nachfrage dies noch nicht oder nicht mehr zu rechtfertigen schien. Inzwischen hat sich in der Raumordnungspolitik die Auffassung durchgesetzt, dass daneben auch die Vermeidung von Belastungen durch den Verkehr ein raumordnerisches Anliegen sein muss, weil insbesondere in den Verdichtungsräumen die Standortqualität und die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit immer stärker durch die Umweltqualität bestimmt wird.

Der gemeinsam von Bund und Ländern aufgestellte „Raumordnungspolitische Orientierungsrahmen“ von 1993 fordert eine Entlastung hoch belasteter Stadtregionen und Korridore vom zunehmenden Straßenverkehr durch Verlagerung auf die Schiene. Er verlangt, dass in hochbelasteten Stadtregionen den Verkehrsträgern mit hoher Massenleistungsfähigkeit (Bahnen und Busse) Vorrang einzuräumen ist. Das novellierte Raumordnungsgesetz von 1998 bestimmt, dass die Siedlungsentwicklung durch Zuordnung und Mischung der unterschiedlichen Raumnutzungen wie Wohnen, Arbeiten, Einkaufen und Erholung so zu gestalten ist, dass die Verkehrsbelastung verringert und zusätzlicher Verkehr vermieden wird. Gleichzeitig wird aber auch verlangt, dass die gute Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander durch Personen- und Güterverkehr sicherzustellen ist.

Die Grundsätze der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei Entscheidungen über Pläne und Genehmigungen zu berücksichtigen. Maßgeblich dafür sind die Landes- und Regionalpläne, in denen verbindliche Ziele zur Siedlungs- und Freiraumentwicklung, für Zentren und Verkehrsachsen sowie zur Sicherung von Standorten und Trassen festgelegt werden. Die Träger der Verkehrsplanung sind gehalten, die Ziele der Raumordnung zu beachten. Einschlägige Fachplanungsgesetze, wie z. B. das Bundesfernstraßengesetz, enthalten entsprechende Raumordnungsklauseln.

Deshalb wird im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung bei der Bewertung der Vorhaben auch ihr Beitrag zur Umsetzung raumordnerischer Ziele in Rechnung gestellt (siehe Kapitel 5.5). Durch die Zusammenführung der für die Verkehrs- und Raumordnungspolitik zuständigen Ressorts wurde eine wesentlich engere Abstimmung zwischen den Entlastungs-, Verteilungs- und Entwicklungszielen der Raumordnung sowie den fachlichen und ordnungspolitischen Zielen der Verkehrspolitik möglich.

3.4 Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur

3.4.1 Die Rolle der Straße im Verkehrssystem

Ausgehend von den Erfahrungen der vergangenen Jahrzehnte besteht ein starker Zusammenhang zwischen der Wirtschaft und deren Wachstum einerseits und der Nachfrage nach Verkehrs- und Transportleistungen – insbesondere auf der Straße – andererseits. Das zeigt

- zum einen der hohe Anteil von derzeit rund 67 Prozent im Güterverkehr und rund 80 Prozent im motorisierten Personenverkehr (nur Individualverkehr), den der Straßenverkehr an den Verkehrs- und Transportleistungen insgesamt hat, sowie
- zum anderen die erkennbare Verknüpfung zwischen Schwankungen der Verkehrsnachfrage und den Änderungen der soziodemographischen und -ökonomischen Rahmenbedingungen (Bevölkerungsentwicklung, Wirtschaftswachstum, privater Verbrauch, Außenhandelskonjunktur etc.).

Ein erheblicher Teil der Verkehrsleistungen, im Personenverkehr rund 56 Prozent und im Güterverkehr rund 72 Prozent – und damit rund 50 Prozent der Jahresfahrleistungen – wird heute auf den Bundesfernstraßen (davon rund 31 Prozent allein auf den Bundesautobahnen) erbracht.

An den im Güterverkehr transportierten Gütermengen partizipierten die nachfolgenden Gütergruppen gemessen an ihren Anteilen am gesamten Transportaufkommen:

1. Steine, Erden, Baumaterialien	rd. 47,0 % (davon Straße: 95,4 %)
2. Gewerbliche Fertigwaren, sonstige Güter	rd. 13,4 % (davon Straße: 89,6 %)
3. Nahrungs- und Futtermittel	rd. 8,3 % (davon Straße: 95,2 %)
4. Chemische Erzeugnisse	rd. 7,7 % (davon Straße: 85,7 %)
5. Mineralöl, -erzeugnisse	rd. 7,0 % (davon Straße: 46,9 %)

Die damit verbundenen Transportleistungen, von denen der überwiegende Teil auf der Straße erbracht wird, tragen in den entsprechenden Wirtschaftsbereichen gleichermaßen zum Wirtschaftswachstum bei. Lediglich bei der „Kohle“ mit einem Aufkommensanteil von rund 2,5 Prozent – mit zurzeit abnehmender Tendenz – war das Transportaufkommen der Schiene mit rund 56 Prozent höher als das der Straße.

Der großen Bedeutung, die das Bundesstraßennetz für die Funktionsfähigkeit unseres Verkehrssystems hat, trägt die Bundesregierung mit einer deutlichen Erhöhung der Investitionen Rechnung. Für das Jahr 2001 werden die Investitionen in Ausbau und Erhalt der Bundesfernstraßen auf 10,8 Mrd. DM erhöht. Damit erreichen wir bei den Straßenbauinvestitionen verstetigt eine bisher noch nicht erreichte Rekordhöhe; nur im Jahr 1992 lagen die Straßenbaumittel aufgrund von Sondermitteln für den Aufschwung Ost geringfügig höher, sonst immer darunter.

Angesichts der mit den hohen Verkehrsleistungen auf der Straße unverkennbar verbundenen Stau- und Umweltbelastungen stellt sich die Frage, in welchem Umfang durch

bessere Nutzung von verkehrsträgerspezifischen Vorteilen künftig Verkehrsleistungen verlagert und damit die Umweltbilanz verbessert werden kann.

Untersuchungen zur Verminderung der Umweltbelastungen durch den Güterfernverkehr kommen zu der Schlussfolgerung, dass der Schiene nur bei größeren Transportweiten höhere Zuwachsraten eingeräumt werden.

Für die Pkw-Benutzung und damit insbesondere für die Verkehrsleistungszunahme des motorisierten Individualverkehrs sind vor allem soziodemographische und -ökonomische Rahmenbedingungen des Straßenpersonenverkehrs wie

- Bevölkerungsentwicklung,
- Wirtschaftsentwicklung (BIP),
- privater Verbrauch und
- Pkw-Bestand

auch weiterhin langfristig die bestimmenden Größen. Die für die Bundesverkehrswegeplanung erstellten Verkehrsprognosen gehen davon aus, dass der motorisierte Individualverkehr seine dominierende Stellung im Personenverkehr behalten wird. Bevölkerungsentwicklung und steigende Motorisierung lassen bis zum Jahr 2015 eine weitere Zunahme des Pkw-Bestandes erwarten.

Das Verkehrsaufkommen (14 Prozent) und die zurückgelegten Personenkilometer (21 Prozent) werden allerdings deutlich weniger steigen, weil ein großer Teil der zusätzlichen Motorisierung den Personengruppen mit vergleichsweise geringen Fahrtenzahlen zuzurechnen ist. Die höhere Wachstumsrate für die Leistung ergibt sich aus der Zunahme der durchschnittlichen Fahrtweite.

Resümee

Die Anteile des Straßenverkehrs sowohl am Güterverkehr als auch am Personenverkehr sind nur partiell verlagerbar; bei allen erforderlichen Anstrengungen, den nicht straßengebundenen Verkehrsträgern eine größere Teilhabe am Verkehrszuwachs zu ermöglichen, gilt es auch, das Infrastrukturangebot der Straße entsprechend den zu erwartenden hohen Verkehrsbelastungen zu erhalten und auszubauen. Dabei hat der Erhalt der Infrastruktur, die einen erheblichen volkswirtschaftlichen Wert darstellt, Vorrang vor Ausbaumaßnahmen. Diese dienen zum einen dazu, den Bündelungseffekt der Bundesautobahnen mittels einer Erweiterung der vorhandenen Autobahnen und durch Schließung von Netzlücken zu verstärken. Zum anderen sollen sie die Leistungsfähigkeit der Bundesstraßen durch Umgehung hoch belasteter Ortsdurchfahrten erhöhen und die Umweltbelastungen reduzieren. Trotz aller Anstrengungen zur Beseitigung von Engpässen im Straßennetz, die sich auch im Anti-Stau-Programm widerspiegeln (siehe Kapitel 4.2), darf nicht verkant werden, dass es ein auf Belastungen in den Spitzenzeiten ausgelegtes, staufreies Verkehrssystem nicht geben kann.

3.4.2 Stärkung der Wettbewerbsposition der Schiene zur Entlastung der Straße

3.4.2.1 Die Entwicklung des Schienenverkehrs in Deutschland seit Anfang der 90er-Jahre

Aufgrund der positiven Eigenschaften des Verkehrsträgers Schiene (unter anderem aufgrund der Verkehrssicherheits- und der Umweltaspekte) wird angestrebt, größere Anteile des zusätzlichen Verkehrsaufkommens auf ihn zu verlagern. Die Bundesregierung strebt an, diese Verlagerungseffekte über marktwirtschaftliche Mechanismen zu erreichen. Eine Schlüsselposition auf dem Weg dahin nimmt die in zwei Stufen angelegte und in breitem politischen Konsens beschlossene Bahnreform ein. Sie verfolgt primär vier Ziele:

1. die Verlagerung eines größeren Verkehrsanteils auf die Schiene,
2. zur Erhöhung der Produktivität der Bahn die Umwandlung der Sondervermögen Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in ein in privatrechtlicher Form geführtes Wirtschaftsunternehmen Deutsche Bahn AG (DB AG),
3. die Einführung von Wettbewerb auf dem Netz zwischen den Eisenbahnverkehrsunternehmen sowie
4. die Rückführung der durch die Eisenbahnen dem Steuerzahler erwachsenen finanziellen Lasten.

Die erste Stufe der Bahnreform zum 1. Januar 1994 hat zu einer strikten Trennung von staatlichen und von unternehmerischen Aufgaben geführt. Danach hat der Bund zu gewährleisten, dass dem Wohl der Allgemeinheit, insbesondere den Verkehrsbedürfnissen, beim Ausbau und Erhalt des Schienennetzes der Eisenbahnen des Bundes sowie bei deren Verkehrsangeboten auf diesem Schienennetz, soweit diese nicht den Schienenpersonennahverkehr betreffen, Rechnung getragen wird. Die unternehmerischen Aufgaben betreffen sämtliche Entscheidungen, die die Eisenbahnen des Bundes als in privatrechtlicher Form geführte Wirtschaftsunternehmen zu treffen haben. Dabei wird es darum gehen, dass das Unternehmen DB AG aus sich heraus wettbewerbsfähiger wird. Weiterhin wurde im Rahmen der ersten Stufe der Bahnreform die staatliche Verantwortung für den Schienenpersonennahverkehr zum 1. Januar 1996 auf die Länder übertragen (Regionalisierung).

Im Rahmen der zweiten Stufe der Bahnreform zum 1. Januar 1999 wurden aus der DB AG die einzelnen Geschäftsbereiche DB Reise&Touristik AG, DB Regio AG, DB Cargo AG, DB Netz AG und DB Station&Service AG unter einer Holding ausgliedert. Die fünf Führungsgesellschaften haben weitgehende Entscheidungsbefugnis und die Ergebnisverantwortung für ihren Geschäftsbereich. Die Holding hat aber darüber hinausgehende steuernde, koordinierende und kontrollierende Aufgaben. Ziel ist die Wirtschaftlichkeit des Unternehmens DB AG.

Mehr als sechs Jahre nach Beginn der Bahnreform soll eine Zwischenbilanz gezogen werden. Dazu ist es erforderlich, zu hinterfragen, inwieweit die Ziele der Bahnreform bislang erreicht worden sind.

Das erste wesentliche Ziel der Bahnreform war die Verlagerung von möglichst viel Verkehr auf den Verkehrsträger Schiene.

Abbildung 1

Schienspersonenverkehrsleistungen im Vergleich zu den gesamten Personenverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999

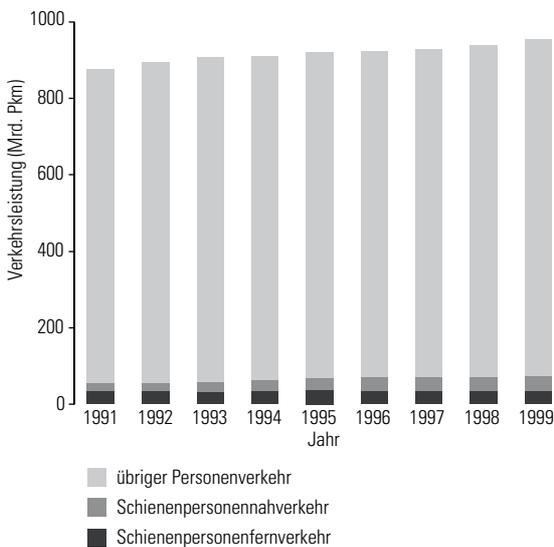
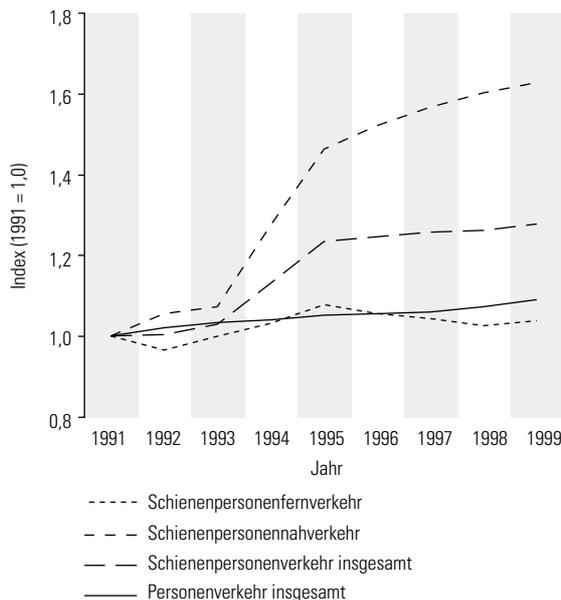


Abbildung 2

Schienspersonenverkehrsleistungen im Vergleich zu den gesamten Personenverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999



Die Abbildungen 1 und 2 zeigen, dass die Verkehrsleistungen im Schienenpersonenfernverkehr nur unmittelbar vor und nach der Bahnreform gering gestiegen sind. Auch unter der Berücksichtigung weiterer Faktoren (u. a. Entwicklung des Benzinpreises) konnte die Bahnreform bislang keinen zusätzlichen Schub zugunsten des Verkehrsträgers Schiene bewirken. Dies hatte einen Rückgang des Anteils des Schienenpersonenfernverkehrs am Modal Split der gesamten Verkehrsleistung in den vergangenen zehn Jahren zur Folge. Das Ziel der Bahnreform, den Anteil des Verkehrsträgers Schiene am Modal Split im Personenfernverkehr nachhaltig zu steigern, wurde damit bislang noch nicht erreicht.

Im Schienenpersonennahverkehr hingegen stieg die Verkehrsleistung zwischen 1991 und 1999 um mehr als 40 Prozent an. Dadurch erhöhte sich der Anteil des Schienenpersonennahverkehrs am Modal Split des gesamten Personenverkehrs. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Berliner S-Bahn erst seit dem Jahr 1994 in der Statistik enthalten ist. Ein erweitertes Angebot an Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs aufgrund der vom Bund zur Verfügung gestellten hohen Regionalisierungsmittel trägt ebenfalls zu dem Anstieg bei.

Der Anstieg der Verkehrsleistung im Schienenpersonennahverkehr bewirkte, dass der Rückgang des Anteils im Schienenpersonenfernverkehr am Modal Split ausgeglichen werden konnte und der Anteil des Schienenpersonenverkehrs an der gesamten Verkehrsleistung in etwa konstant blieb. Im Bereich des Schienenpersonennahverkehrs setzte die Bahnreform (und damit insbesondere die zum 1. Januar 1996 in Kraft getretene Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs) ein positives Zeichen.

Die Abbildungen 3 und 4 zeigen, dass die Verkehrsleistung im Schienengüterverkehr zwischen 1991 und 1993 stark zurückging. Die primäre Ursache des Rückgangs lag in der Tatsache, dass die Verkehre in Ostdeutschland und nach Osteuropa nach den politischen und wirtschaftlichen Umbrüchen nicht mehr von staatlicher Seite dirigistisch über die Schiene gelenkt wurden, sodass der Lkw sich auch hier große Marktanteile sichern konnte. Darüber hinaus veränderten sich die Güterverkehrsströme und -märkte; insbesondere entwickelten sich häufig die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Ostdeutschland und Osteuropa nicht so wie erhofft. Weitere Ursachen für die anhaltende Schwäche des Schienengüterverkehrs sind in der Liberalisierung des Güterkraftverkehrs, dem Güterstruktureffekt, das heißt dem Trend weg vom Transport von bahnaffinen Gütern wie Kohle und Erz hin zu Kaufmannsgütern zu sehen. Zudem sind nach der Bahnreform die Investitionsmittel für das Bestandsnetz hinter den damals geäußerten Erwartungen zurückgeblieben.

Insofern ist die Verwirklichung des Ziels der Bahnreform, mehr Verkehr auf die Schiene zu verlagern, im Schienengüterverkehr unter anderem aufgrund der oben genannten Faktoren bis lang noch nicht erreicht worden. Dies betrifft auch den Güterfernverkehr, bei dem die wesentlichen Verlagerungspotenziale zur Schiene liegen. Das zweite wesentliche Ziel der Bahnreform war die Stei-

gerung des Umsatzes und die Erhöhung der Produktivität durch die Umwandlung der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Reichsbahn in ein in privatrechtlicher Form geführtes gewinnorientiertes Wirtschaftsunternehmen DB AG.

Abbildung 3

Schienengüterverkehrsleistungen im Vergleich zu den gesamten Güterverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999

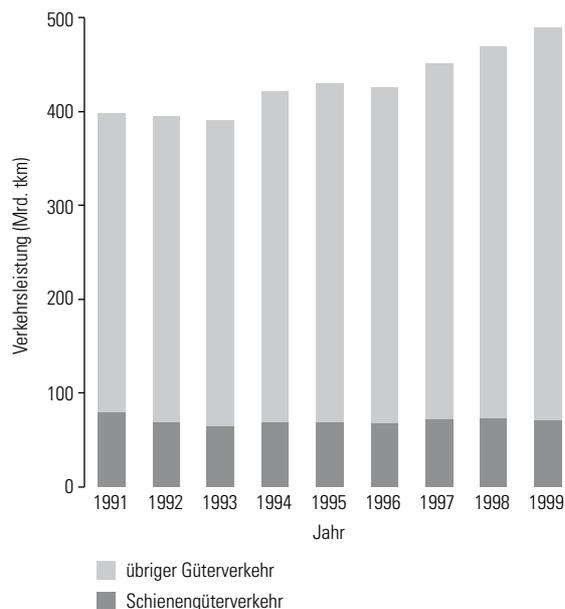


Abbildung 4

Schienengüterverkehrsleistungen im Vergleich zu den gesamten Güterverkehrsleistungen zwischen 1991 und 1999

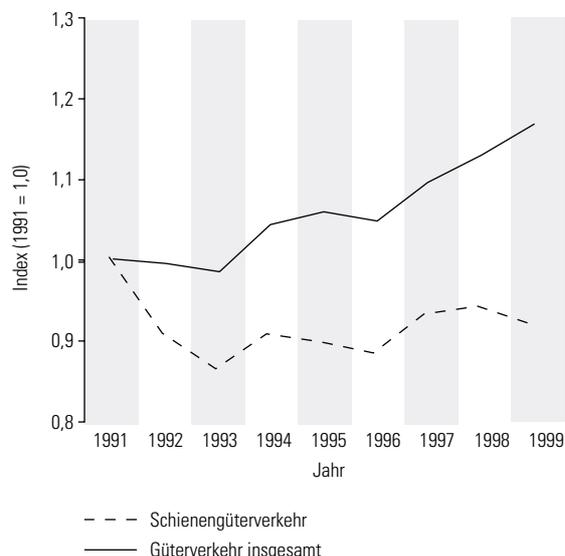
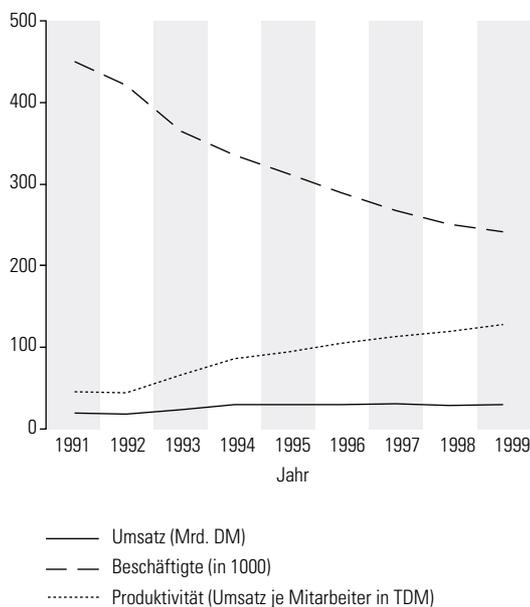


Abbildung 5

Umsatz und Anzahl der Mitarbeiter im DB-Konzern



Der Umsatz weist zwischen 1991 und 1999 jeweils leichte jährliche Steigerungsraten auf. Die Mitarbeiterzahl wurde zwischen 1991 und 1999 nahezu halbiert. Der Personalabbau wurde durch die Bahnreform in erheblichem Umfang unterstützt, da Beamte, deren Tätigkeit die DB AG nicht mehr benötigte, vom Bundeseisenbahnvermögen übernommen wurden. Der ursprüngliche Bestand an Beamten, der der DB AG zum Zeitpunkt der Bahnreform im Jahre 1994 zugewiesen worden war, konnte sozialverträglich von knapp 110 000 auf rd. 65 000 im Jahre 1999 reduziert werden. Einen maßgeblichen Anteil an dieser Entwicklung hatte die Aufnahme einer Vorruhestandsregelung in die gesetzlichen Grundlagen der Bahnreform. So haben rd. 16 000 Beamte von dem Angebot Gebrauch gemacht, mit Vollendung des 55. bzw. des 60. Lebensjahres vorzeitig in den Ruhestand zu gehen. Die Bundesregierung hat die Absicht, die zwischenzeitlich ausgelaufene Vorruhestandsregelung um weitere fünf Jahre zu verlängern.

Im Arbeitnehmerbereich konnte die DB AG die Anzahl der mit der Bahnreform auf sie übergegangenen Angestellten und Arbeiter von seinerzeit rd. 223 000 auf rd. 177 000 Beschäftigte verringern. Dieser Personalabbau konnte von der DB AG unter Verzicht auf betriebliche Kündigungen durch sozialverträgliche Maßnahmen vollzogen werden. Trotz des Personalabbaus ist die DB AG jedoch nach wie vor Europas größter Verkehrsdienstleister.

Das Ziel der Bahnreform, die Produktivität zu steigern, ist demnach vor allem durch den reduzierten Personalbe-

stand und weniger durch eine Steigerung des Umsatzes erreicht worden.

Das dritte wesentliche Ziel der Bahnreform war die Einführung von Wettbewerb im Schienenverkehr. Dritte Eisenbahnverkehrsunternehmen haben einen Anspruch auf diskriminierungsfreien Netzzugang. Die Wettbewerbsaufsicht nehmen das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) und die Kartellbehörden wahr. Dem EBA soll die Kompetenz zugewiesen werden, im Bereich des Netzzugangs von Amts wegen einzuschreiten.

Seit der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) im Jahre 1996 findet in diesem Bereich Wettbewerb statt. Die Aufgabenträger für den SPNV nutzen zunehmend die Möglichkeit, Verkehrsleistungen an Eisenbahnverkehrsunternehmen auf der Grundlage von Ausschreibungen zu vergeben. Bislang gewann die DB Regio AG zwei Drittel dieser Wettbewerbe. In der Fahrplanperiode 1993/94 waren 23 Nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE) im Marktsegment des Schienenpersonennahverkehrs auf Bundesschienenwegen tätig. Dies entsprach einem Anteil von 3 Prozent an den Zugkilometerleistungen. Am Ende des Jahres 2000 wird es voraussichtlich 37 Unternehmen geben, die auf dem Netz der DB AG als Anbieter von Nahverkehrsleistungen auftreten. Während die DB Regio AG derzeit einen Marktanteil von 92,9 Prozent hält, beträgt der Anteil der übrigen Eisenbahnverkehrsunternehmen 6,5 Prozent. Die restlichen 0,6 Prozent entfallen auf Kooperationen zwischen einzelnen Nichtbundeseigenen Eisenbahnen und der DB Regio AG.

Wettbewerb im Schienenpersonenfernverkehr findet bislang in Deutschland kaum statt. Nahezu alleiniger Anbieter ist die DB Reise & Touristik AG. Das Auftreten geeigneter Wettbewerber in größerem Umfang ist erst bei einer EU-weiten Netzöffnung zu erwarten.

Im nationalen Schienengüterverkehr führen Nichtbundeseigene Eisenbahnen bislang lediglich auf wenigen längeren Entfernungen Transporte durch. Der Einsatz von Nichtbundeseigenen Eisenbahnen im Schienengüterverkehr beschränkt sich damit bislang im Wesentlichen auf regionale Kooperationen in Form von Zubringerverkehren zur DB Cargo AG. Von Wettbewerb in größerem Umfang kann mit wenigen Ausnahmen im Schienengüterverkehr nicht gesprochen werden. Auch im Schienengüterverkehr würde erst eine Liberalisierung auf EU-Ebene größere Fortschritte bringen.

Das vierte Ziel der Bahnreform war eine Rückführung der dem Steuerzahler durch die Eisenbahnen erwachsenden finanziellen Belastungen. Der Bund hat im Zuge der Bahnreform die DB AG umfassend saniert. Er hat unter anderem 67 Mrd. DM Schulden der ehemaligen Deutschen Bundesbahn und der ehemaligen Deutschen Reichsbahn übernommen. Der Bund hat unter Einbeziehung aller Zahlungen an die DB AG, der Zuschüsse für das Bundeseisenbahnvermögen sowie der Zinsen und Tilgungsleistungen für die Übernahme der Altschulden im Jahr 1999 rund 27 Mrd. DM aufgewendet. Hinzu kamen

Zahlungen der Länder von über 8 Mrd. DM für den Schienenpersonennahverkehr der DB AG aus den vom Bund bereit gestellten Regionalisierungsmitteln. In den ersten sechs Jahren nach der Bahnreform hat der Bund – einschließlich der Mittel für den SPNV – insgesamt rund 203 Mrd. DM für das Eisenbahnwesen ausgegeben. Die zur Bahnreform erstellte Prognoserechnung ging 1993 von einer für den Zeitraum 1994 bis 1999 zu erwartenden Deckungslücke (Leistungen des Bundeshaushalts und Nettokreditaufnahme der DB/DR) von rund 308 Mrd. DM für den Status quo ohne Bahnreform aus. Diese Zahlen deuten darauf hin, dass ohne Bahnreform und bei Fortschreibung des Status quo die finanziellen Belastungen des Bundes weit höher gelegen hätten.

3.4.2.2 Die Entwicklung des Schienenverkehrs im europäischen Kontext

Aktuelle Entwicklungen der Eisenbahnpolitik der Europäischen Union betreffen Fragen des Netzzugangs, der Trennung von Fahrweg und Betrieb, der Trassenpreisregelung und -vergabe (so genanntes Eisenbahnpaket) sowie der Interoperabilität. Entsprechende Richtlinienvorschläge der Kommission liegen vor. Der Verkehrsministerrat hat sich zu dem „Eisenbahnpaket“ auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt. Das Vermittlungsverfahren mit dem Europäischen Parlament ist eingeleitet.

Netzzugang

Auf einem im Detail definierten Netz, das alle wichtigen Schienenverbindungen einschließt, soll es innerhalb der Europäischen Union für den grenzüberschreitenden Güterverkehr Netzzugangsrechte europäischer Eisenbahnverkehrsunternehmen geben. Dieses Netz schließt auch Häfen, Terminals und Zubringerstrecken ein. Damit können Eisenbahnverkehrsunternehmen in eigener Regie grenzüberschreitende Schienenverkehre durchführen. Das Ziel besteht dabei in der generellen Einführung von Wettbewerb im Schienengüterverkehr auf dem oben genannten Schienennetz (Wettbewerb ist bislang lediglich im grenzüberschreitenden kombinierten Güterverkehr und für so genannte Internationale Gruppierungen möglich) sowie Schaffung von Angeboten aus einer Hand, wie sie im Straßengüterverkehr bereits üblich sind; das Fernziel ist dabei eine – der Entwicklung im Straßengüterverkehr vergleichbare – Liberalisierung des Schienengüterverkehrs.

Trennung Fahrweg/Betrieb

Eine über die rechnerische Trennung von Fahrweg und Transport hinausgehende weitere – insbesondere institutionelle – Trennung dieser Bereiche ist nach Ansicht der EU-Verkehrsminister in solchen Mitgliedstaaten nicht erforderlich, in denen Wettbewerbskontrolle durch eine unabhängige Stelle stattfindet. Nach vier Jahren soll die Europäische Kommission einen Bericht vorlegen, ob das angestrebte Ziel des diskriminierungsfreien Wettbewerbs durch die jeweilige Organisationsform in dem betreffenden Land erreicht werden konnte.

Trassenpreise

Entgelte für die Nutzung der Infrastruktur sollen grundsätzlich auf Basis der Kosten erhoben werden, die durch den unmittelbaren Betrieb eines Zuges entstehen (so genannte Grenzkosten). Jedoch darf in den Mitgliedstaaten, die mit den Trassenpreisen die Deckung der dem Infrastrukturbetreiber entstehenden Kosten anstreben, der Infrastrukturbetreiber höhere Entgelte ansetzen.

Interoperabilität

Interoperabilität soll nicht nur im transeuropäischen Hochgeschwindigkeitssystem erreicht werden, sondern auch im konventionellen Eisenbahnverkehr. Eine entsprechende Richtlinie, die die allmähliche Herstellung der Kompatibilität der technischen Systeme in den Mitgliedstaaten schaffen soll, wird derzeit im Rat diskutiert.

3.4.2.3 Konsequenzen für die Fortführung der Bahnreform

Die Entwicklung des Schienenverkehrs seit der Bahnreform wird derzeit von Wissenschaft und Fachöffentlichkeit kritisch hinterfragt. Festzustellen ist, dass das Ziel „mehr Verkehr auf die Schiene“, d. h. die erwünschte Änderung des Modal Split mit Ausnahme des Schienenpersonennahverkehrs, noch nicht erreicht wurde.

Es ist somit deutlich geworden, dass allein die Reform des rechtlichen Rahmens und die Entscheidung zur Konsolidierung der Bahn nicht ausreichend ist. Folgende Gründe sind hierfür ausschlaggebend:

Investitionsbereich

Schon die Regierungskommission Bundesbahn, auf deren Vorschläge die späteren Reformüberlegungen gründeten, hatte empfohlen, die Chancengleichheit aller Verkehrsträger bei der Verteilung der Mittel für Infrastrukturinvestitionen und dadurch gleiche Wettbewerbschancen für die Verkehrsträger herzustellen. Diesen Zielvorstellungen schloss sich der Deutsche Bundestag bei der Verabschiedung der Reformgesetze ausdrücklich an. Er stellte fest, dass ein erheblicher Nachhol- und Modernisierungsbedarf besteht. Jahrzehntlang ist prioritär in das Straßennetz investiert worden. Seinerzeit wurde die Bereitstellung von rund 9 bis 10 Mrd. DM jährlich für Investitionen in die Schieneninfrastruktur für notwendig erachtet, um den Modernisierungs- und Konsolidierungsprozess der zur DB AG zusammengeführten Deutschen Bundesbahn und Deutschen Reichsbahn erfolgreich durchzuführen. Dies konnte allein in den ersten zwei Jahren nach der Reform realisiert werden. Danach wurde diese Absicht nicht mehr umgesetzt. Vielmehr sanken die Bundesmittel für die Schieneninvestitionen auf 5,7 Mrd. DM im Jahr 1998.

Diese Entwicklung gilt es zu ändern: Das derzeit existierende Schienennetz ist nicht in der Lage, die gewünschten wie auch die prognostizierten Verkehrsmengen mit der erwarteten Qualität zu bewältigen. Über einen länge-

ren Zeitraum müssen daher die Investitionsmittel des Verkehrshaushalts in das Schienennetz – insbesondere die Ertüchtigung des Bestandsnetzes – deutlich verstärkt werden.

Bahnvorstand und Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen haben im September 2000 den langfristigen Investitionsbedarf für die dringend notwendige Sanierung des Bestandsnetzes dargestellt. Mit dem Zukunftsinvestitionsprogramm haben am 12. Oktober 2000 Bundesregierung und Koalitionsfraktionen die investiven Weichen für das „Zukunftspaket Schiene“ gestellt. Im Jahr 2001 werden für den Ausbau der Schienenwege zusätzlich 2 Mrd. DM zur Verfügung gestellt, bis zum Jahr 2003 werden es 6 Mrd. DM sein. Der Abbau der investiven Altlasten wird über das Jahr 2002 mit rund 2 Mrd. DM pro Jahr fortgesetzt, sodass die Investitionen im Finanzplanungszeitraum insgesamt auf hohem Niveau weitergeführt werden können. Die Mittel fließen in die Sanierung des Streckennetzes und die Beseitigung von Langsamfahrstellen. Außerdem wird das Netz an die veränderten Verkehrsströme in Europa angepasst. Dazu werden Engpässe gezielt beseitigt.

Für die DB AG ist damit verbunden, dass sie die Rationalisierung des Unternehmens weiterhin konsequent betreibt und die Wirtschaftlichkeit erhöht. Der Bund nimmt mit seinen Investitionen Verantwortung für eine leistungsfähige Infrastruktur wahr und knüpft dies an die Erwartung, dass die DB AG ihre eigenen investiven Anstrengungen nicht reduziert.

Wettbewerbsnachteile beseitigen

Es bestehen weiterhin eine Reihe von Wettbewerbsnachteilen der Schiene gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern, die es abzubauen gilt. Hierbei ist in erster Linie die unterschiedliche Anlastung der Wegekosten zu nennen. Mit der Übertragung des Eigentums am Schienennetz auf die DB AG wurde auch das Auslastungsrisiko für das gesamte Netz auf das Unternehmen übertragen, d. h. die DB AG muss ihre nach Abzug der staatlichen Investitionen verbleibenden Wegekosten zu großen Teilen über die Trassenpreise decken. Mit der Einführung der entfernungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw ab 2003 wird ein wichtiger Schritt für die gerechte Anlastung der Wegekosten erfolgen.

Für die Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der Bahn bleibt weiterhin die Beseitigung steuerlicher Vorteile der Verkehrsträger Luftverkehr und Binnenschifffahrt von Bedeutung. Dies kann jedoch aufgrund der bestehenden Gemeinschaftsrechtslage sowie internationaler Verträge nicht kurzfristig erreicht werden.

Eigenanstrengungen des Unternehmens

Bei allem erkennbaren staatlichen Handlungsbedarf darf nicht verkannt werden, dass in erster Linie das Eisenbahnunternehmen DB AG gefordert ist, den Anteil des Schienenverkehrs zu erhöhen und gleichzeitig den not-

wendigen Konsolidierungskurs fortzusetzen. Von dieser Verantwortung kann der Staat das Unternehmen nicht befreien.

Wettbewerb auf der Schiene fördern

Auf den fehlenden Wettbewerb auf internationaler Ebene wurde bereits hingewiesen. Aber auch die national erfolgte Netzöffnung hat – abgesehen vom Schienenpersonennahverkehr – bislang noch nicht zu nennenswertem Transport durch Dritte geführt. So kommt die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beauftragte unabhängige Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“) zu dem Schluss, dass Wettbewerb durch die Integration der Verkehrs- und Netzgesellschaften in der Holding verhindert wird. Sie plädiert daher für eine Herausnahme der DB Netz AG aus der DB AG.

Der Vorstand der DB AG hat sich dafür ausgesprochen, die DB Netz AG in der DB AG wegen der Integrationsvorteile zu belassen. Die insbesondere wirtschaftlichen Vorteile der bestehenden vertikalen Struktur der DB AG ließen sich mit den Erfordernissen des fairen Wettbewerbs hinsichtlich Trassenpreisfestsetzung und Netzzugang verbinden.

Für eine Herausnahme der DB Netz AG aus der DB AG besteht aus der Sicht des Bundes derzeit kein Anlass. Es ist beabsichtigt, die Befugnisse des für die Sicherstellung des diskriminierungsfreien Wettbewerbs zuständigen Eisenbahn-Bundesamtes (EBA) zu erweitern. So sieht der Entwurf einer Novelle des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vor, dem EBA ein Eingriffsrecht von Amts wegen und erweiterte Kontrollbefugnisse zukommen zu lassen.

Die weitere Entwicklung der Wettbewerbssituation wird vom Bund sorgfältig beobachtet werden. Die Erfahrungen mit der künftig verstärkten Wettbewerbsaufsicht werden darin einbezogen. Auch soweit die weitere Entwicklung Änderungen in der Unternehmensstruktur in Bezug auf die Einbindung des Fahrwegs in die Holding erforderlich machen sollte, wird der Bund entsprechende Konsequenzen ziehen.

3.4.3 Verbesserung der Wettbewerbsposition der Wasserstraße

Die Binnen- und die Küstenschifffahrt haben im vernetzten Verkehrssystem erhebliche Kapazitätspotenziale. Um diese in das Verkehrssystem noch besser integrieren zu können, werden verkehrsträgerübergreifende Konzepte hinsichtlich der effizienten Abwicklung der Hinterlandverkehre der Seehäfen und der Zu- und Ablaufverkehre der Binnenhäfen gebraucht. Die Einbeziehung der „nasen Transportkette“ in die Bewältigung des zukünftigen Transportvolumens schließt auch den von Containern und gefährlichen Gütern ein. Ansatzpunkte für eine stärkere Nutzung der Wasserstraßen werden neben den Containerverkehren insbesondere im kombinierten Güterverkehr, bei der Beförderung von Abfall- und Recyclinggütern sowie beim Großraum- und Schwergutverkehr gesehen. Um

die hohen Kapazitätsreserven der Binnenschifffahrt zu aktivieren, ist das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bestrebt, die Wasserstraßeninfrastruktur zielgerichtet auszubauen sowie die logistischen Schnittstellenfunktionen der See- und Binnenhäfen in Zusammenarbeit mit den Ländern zu optimieren.

Die Entlastung von Landverkehren durch den Wasserweg wird vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen als verkehrspolitisches Schwerpunktthema verfolgt. Die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 enthält diese Zielsetzung ausdrücklich.

Die Realisierung des Konzeptes „From Road to Sea/Waterway“ erfordert einen konzeptionellen Ansatz, der zu einem integrierten Verkehrssystem führt. Dieser muss Voraussetzungen schaffen, die einerseits über die Investitionspolitik die Hinterlandbindungen zu den Häfen als Schnittstellen zum Wasserweg attraktiver machen und andererseits über die Ordnungspolitik zu einer wesentlich erhöhten Bereitschaft bei Verladern und Spediteuren führen, den Wasserweg als Transportalternative vor allem gegenüber der Straße zu wählen.

Eines der wesentlichen Elemente für die Realisierung eines Verlagerungskonzeptes ist die Optimierung der Schnittstellen in den Häfen, die das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen mit den für die Entwicklung der Binnen- und Seehäfen zuständigen Ländern vorantreibt. Hafenanbindung und Hafenentwicklung sind eng aufeinander abzustimmen. Hierfür schaffen der Bundesverkehrswegeplan und die gemeinsame Plattform zur Seehafenpolitik des Bundes und der Küstenländer wesentliche Voraussetzungen.

3.4.4 Seehafen-Plattform

Die deutschen Seehäfen sind im Personen- wie im Güterverkehr bedeutende Schnittstellen zwischen den land- und seegebundenen Verkehrsträgern. Folgende Daten mögen deren volkswirtschaftliche Bedeutung verdeutlichen:

- Die Anzahl der unmittelbar in den Häfen beschäftigten Personen beträgt insgesamt ca. 17 000. Darüber hinaus gibt es 300 000 mittelbar hafenabhängig Beschäftigte.
- Die Brutto-Anlage-Investitionen belaufen sich auf ca. 1,1 Mrd. DM pro Jahr. Davon entfallen 850 Mio. DM auf Bauten und 250 Mio. DM auf Ausrüstungen.
- Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung führte 1999 im Vergleich zum Vorjahr zu einem Anstieg der Umschlagszahlen um 2,3 Prozent auf 224 Mio. t.

Der Bund hat in den deutschen Seehäfen zwar keine unmittelbaren Zuständigkeiten. Als Verantwortlicher für die Seeschifffahrt sieht er sich gleichwohl verpflichtet, sich neben den Ländern für die Leistungsfähigkeit der Seehäfen einzusetzen. Dabei geht es zum einen um die Entwicklung der seewärtigen Zufahrten und der Hinterlandbindungen, zum anderen um die Gestaltung der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen. Auf diese Weise soll die Wettbe-

werbsfähigkeit der deutschen Seehäfen unter den europäischen Häfen gefördert werden.

Bund und Küstenländer haben ihre gemeinsamen Seehafeninteressen in der am 22. Februar 1999 verabschiedeten „Gemeinsamen Plattform des Bundes und der Küstenländer zur deutschen Seehafenpolitik“ dokumentiert. Sie geht auf die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998 zurück und soll in der Form eines detaillierten Maßnahmenkatalogs in die Praxis umgesetzt werden.

Auf der Basis der in der Seehafen-Plattform festgelegten Grundsätze wird der Bund seine Verantwortung für die seewärtigen Zufahrten und die Hinterlandanbindungen verstärkt wahrnehmen. Diese sind wesentliche Voraussetzungen für die wirtschaftliche Tätigkeit der Seehäfen und werden im Rahmen des gesamtwirtschaftlich Vertretbaren auf der Grundlage des Bundesverkehrswegeplans ausgebaut.

Darüber hinaus wird der Bund mit Hilfe der Küstenländer auf EU-Ebene die notwendigen Initiativen ergreifen oder unterstützen, um die Rahmenbedingungen für einen fairen Seehafenwettbewerb in Europa herzustellen und zu sichern. Dabei müssen das Subsidiaritätsprinzip und die Interessen der deutschen Seehäfen gewahrt bleiben. Die von Bundeskanzler Schröder einberufene Nationale Konferenz „Maritime Wirtschaft“ in Emden am 13. Juni 2000 hat hierfür maßgebliche Anstöße gegeben. Das Ziel besteht darin, durch aufeinander abgestimmte Maßnahmen Deutschlands internationale Wettbewerbsfähigkeit als Standort für die Hafenwirtschaft, die Seeschifffahrt und den Schiffbau zu festigen und auszubauen. Mit der neu geschaffenen Institution des „Maritimen Koordinators“ beim Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie sollen die Interessen der maritimen Wirtschaft effektiver koordiniert und wahrgenommen werden.

3.4.5 Flughafen-Konzept

Flughäfen sind in einer modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaft wichtige Schnittstellen eines integrierten Verkehrssystems. Eine von Verantwortung getragene Verkehrspolitik muss sich über die rein verkehrlichen Ziele hinaus an wirtschafts-, beschäftigungs-, sozial- und umweltpolitischen Zielen orientieren und diese in ihren Entscheidungen berücksichtigen.

Das derzeitige Flughafensystem muss zukunftsfähig bleiben, damit es insbesondere im internationalen Rahmen auch weiterhin einer erfolversprechenden und nachhaltigen Entwicklung Rechnung tragen kann. Das setzt voraus, dass die Flughäfen durch einen nachfragegerechten Ausbau ihrer Kapazitäten in allen Funktionen weiterentwickelt werden.

Daher verabschiedete die Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 16./17. April 1998 ein 10-Punkte-Programm zur Entwicklung der deutschen Flughäfen, auf dessen Grundlage ein Konzept für die Kapazitätsentwicklung des dezentralen Flughafensystems in Deutschland aufgestellt wurde.

Das neue Flughafenkonzept der Bundesregierung enthält nicht nur eine kritische Analyse der derzeitigen Situation der deutschen Flughäfen, sondern stellt in einem Aktionsplan Maßnahmen vor, die der Weiterentwicklung des Luftverkehrs im Rahmen eines effizienten und umweltschonenden Gesamtverkehrsystems Rechnung tragen. In diesem Maßnahmenbündel sind die folgenden Aspekte besonders hervorzuheben:

- der Ausbau und die Weiterentwicklung der Flughäfen,
- die Engpassbeseitigung bei der Flugsicherung,
- die Verlagerung von Kurzstreckenluftverkehr auf die Schiene,
- die Verringerung der Schadstoffbelastungen durch den Flugverkehr,
- die Novellierung des Fluglärmsgesetzes,
- die Integration der Flughäfen in die Bundesverkehrswegeplanung,
- die Erhebung von emissionsbezogenen Start- und Landegebühren sowie
- die Einführung von flugstreckenbezogenen Gebühren.

Das Flughafenkonzept zieht aus der Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland die Schlussfolgerung, dass eine Erweiterung der Luftraum- und Flughafenkapazitäten notwendig ist, um die Bedeutung des Standortes Deutschland im europäischen und internationalen Luftverkehr zu erhalten. Den Kern des Flughafenkonzepts bilden daher die Ausbaunotwendigkeiten der Flughafeninfrastruktur.

In den kommenden 15 Jahren wird eine Verdoppelung der Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen erwartet. Auch mit einer möglichst weitgehenden Ausnutzung der vorhandenen Betriebskapazitäten, der Einführung effizienzsteigernder Technologien und Betriebsverfahren sowie einer Verlagerung von Kurzstreckenluftverkehr auf die Schiene ist diese Nachfrage bereits in naher Zukunft nicht mehr zu bewältigen. Um Arbeitsplätze in der deutschen Wirtschaft nicht zu gefährden und die ökonomischen Impulse der Luftfahrt zur Schaffung neuer Arbeitsplätze nutzen zu können, müssen die Flughafenkapazitäten erweitert werden.

Zugleich sind die für die Umwelt und die Flughafenanwohner abträglichen Folgen des Luftverkehrs zu mindern. Im Vordergrund steht dabei die Verbesserung des Lärmschutzes. Der auf lokaler Ebene besonders bedeutsame Problembereich des Fluglärms hat sich in den vergangenen Jahren wie folgt entwickelt: Die Flugzeuge sind zwar wesentlich geräuschärmer geworden, aber gleichzeitig hat damit die Größe der nach dem Fluglärmsgesetz betroffenen Flächen im Umfeld der Flughäfen in der Regel abgenommen. Dies hat wiederum dazu geführt, dass die Wohnbebauung immer näher an die Flughäfen heranrückte.

Wegen der Zunahme der Wohnbebauung im näheren Flughafenumland, aber auch wegen des Anstiegs der Zahl der Flugbewegungen und der Ausweitung des Betriebes

kommt es trotz wirksamer passiver Schallschutzmaßnahmen sowie erheblicher technischer und betrieblicher Verbesserungen des Luftverkehrs zu weiteren Beschwerden über Fluglärm. Da das seit 1971 geltende Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm der veränderten Belastungssituation im Luftverkehrsbereich nicht mehr in ausreichendem Maße Rechnung trägt, sieht das Flughafenkonzert die Novellierung dieses Gesetzes vor.

Mit dem Flughafenkonzert wird außerdem die in der Vergangenheit häufig erhobene Forderung aufgegriffen, die Flughäfen in die Bundesverkehrswegeplanung aufzunehmen. Dies hat zur Folge, dass der Bund die Anbindung der Flughäfen an die Fernverkehrswege Schiene und Straße zusätzlich unter dem besonderen Aspekt der Verkehrsaufteilung auf die einzelnen Verkehrsträger bewerten kann. Auch eine mögliche Verlagerung des Verkehrs auf ausländische Flughäfen wird künftig Eingang in die gesamtwirtschaftliche Bewertung von Verkehrswegeinvestitionen finden.

3.4.6 Magnetschwebbahntechnik

Die mit Forschungsmitteln des Bundes für den Einsatz als Verkehrssystem entwickelte Magnetschwebbahntechnik soll als innovatives, exportfähiges Hochgeschwindigkeitssystem für die Zukunft auch in Deutschland zur Anwendung gelangen.

Gegenüber den bisher verfügbaren Verkehrsmitteln mit Rad-Schiene-Technik besitzt sie aufgrund der berührungsfreien, aktiv steuerbaren Trag-/Führ-/Antriebs- und Brems-technik außer den hohen Anfahrbeschleunigungen und der Kollisions- und Entgleisungssicherheit eine Reihe weiterer Vorzüge. Dabei sind insbesondere die mechanische Verschleißfreiheit und erheblich geringere Fahrwegbelastungen anzuführen. Zugleich sind die Schallemissionen bei gleicher Geschwindigkeit wesentlich geringer, da Motor- und Rollgeräusche entfallen. Die Trassierung wird flexibler mit engeren Kurvenradien und Steigungen bis zu zehn Prozent. Damit ist eine bessere Anpassung an das Gelände möglich. Zudem werden hohe Dämme und tiefe Einschnitte sowie große Tunnel- und Brückenbauten weitgehend vermieden. Infolge der möglichen Aufständigung des Fahrweges kann die Zerschneidung von Lebensräumen umgangen werden.

Wegen dieser Vorzüge eignet sich die Magnetschwebbahntechnik sehr gut für den Einsatz als schnelles, leistungsfähiges und umweltfreundliches Verkehrsmittel im Geschwindigkeitsbereich unter 300 km/h und in dichter besiedelten Räumen. Aufgrund seines Antriebssystems ist das deutsche Magnetbahnsystem jedoch auch bei sehr hohen Geschwindigkeiten (z. B. 500 km/h) einsetzbar, also in einem Bereich, der der Rad-Schiene-Technik praktisch nicht mehr zugänglich ist.

Gegenüber dem Pkw sind mit einer Magnetschnellbahn im Fernverkehr und in Ballungsräumen deutlich geringere Reisezeiten erzielbar, bei weit geringerem Unfallrisiko, geringerem Energieverbrauch, geringeren Abgas-

emissionen und deutlich geringerem Flächenverbrauch für die Infrastruktur. Ihr Einsatz trägt zur Entlastung der Straßen bei. Gegenüber dem Luftverkehr hat eine Magnetschnellbahn den Vorzug, schneller die Zentren der Städte erreichen zu können. Die Vorteile bei Energieverbrauch und Abgasemissionen gelten hier in besonderem Maße. Der Kurzstreckenluftverkehr könnte vollständig substituiert werden.

Das in Form einer Public-Private-Partnership geplante Magnetschnellbahnprojekt Berlin–Hamburg hat sich nach einer Überprüfung der wesentlichen Eckdaten unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten als nicht realisierbar erwiesen. Dennoch sind sich die Partner des Projekts – der Bund, die Deutsche Bahn AG und das Industriekonsortium – einig, dass die Magnetschwebbahntechnik für den Wirtschaftsstandort Deutschland von so herausragender Bedeutung ist, dass sie auch hier zur Anwendung kommen soll. Hierzu wurde am 5. Februar 2000 eine Grundsatzvereinbarung unterzeichnet.

Derzeit zeichnet sich in Deutschland und in anderen Ländern eine Nachfrage für ein schnelles, leistungsfähiges und umweltverträgliches Verkehrsmittel zur Anbindung von Flughäfen an die Stadtzentren sowie zur Bewältigung des zunehmenden Verkehrs in wachstumsstarken Ballungsräumen sowie zwischen den Metropolen (Vernetzung) ab.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hat daher gemeinsam mit den Ländern auf der Basis fünf verbindlicher Streckenvorschläge, die die in Betracht kommenden grundsätzlichen Einsatzmöglichkeiten widerspiegeln, unter Führung der Deutsche Bahn AG eine erste Abschätzung über deren kurzfristige Realisierbarkeit vorgenommen. Dabei wurden folgende Projekte in einer Vorstudie geprüft und bewertet:

1. Flughafenverbindung München Hbf–Flughafen München;
2. Lehrter Bahnhof–Flughafen Berlin-Brandenburg International (BBI);
3. Hauptbahnhof Frankfurt/Main–Flughafen Hahn/ Hunsrück;
4. Hamburg–Bremen–Oldenburg–Leer–Groningen (– Amsterdam (Schiphol));
5. Metrorapid (Erste Stufe: Duisburg–Essen–Dortmund).

Am 27. Oktober 2000 wurden als Auswahlergebnis die beiden aussichtsreichsten Strecken, die Flughafenanbindung in München und der Metrorapid in Nordrhein-Westfalen, vorgestellt. Auf der Basis eines europaweiten Teilnahmewettbewerbs sind die Vorbereitungsarbeiten zur Durchführung der Machbarkeits- und Umweltverträglichkeitsuntersuchungen für die diese vertieft zu untersuchenden Strecken angelaufen. Sie sollen so zügig durchgeführt werden, dass im Jahr 2002 eine endgültige Entscheidung über die Realisierung möglich ist und konkrete Planungsverfahren eingeleitet werden können.

Für praktische Vor- und Dauererprobungen steht die Transrapid Versuchsanlage Emsland in Lathen weiterhin zur Verfügung. Darüber hinaus hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen einen weiterführenden Forschungs- und Entwicklungsschwerpunkt eingerichtet. Um die Magnetschnellbahn als flexibles neues Verkehrsmittel zu etablieren, muss das bisherige Konzept für unterschiedliche Anwendungen weiterentwickelt werden. Zugleich wurden mit der Systemindustrie im Rahmen eines Technologiesicherungsprogramms die Modalitäten der Sicherung und Optimierung des Know-how der deutschen Magnetschwebbahntechnik bis zur Anwendung vereinbart.

Auf internationaler Ebene findet derzeit mit den USA und China eine Zusammenarbeit sowohl in der konkreten Planung als auch in der Systemauslegung statt.

3.4.7 Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs

Ein attraktiver Öffentlicher Personennahverkehr (ÖPNV) ist ein zentraler Bestandteil zur Befriedigung der gegenwärtigen und zukünftigen Mobilitätsbedürfnisse. Er wird täglich von 26 Millionen Fahrgästen benutzt, mehr als 250 000 Beschäftigte in rund 6 000 privaten und kommunalen Verkehrsunternehmen arbeiten hier.

Für die Förderung des Öffentlichen Personennahverkehrs durch den Bund gelten

- mehr Transparenz und Wettbewerb,
- eine stärkere Ausrichtung auf kundenorientierte Produkte und Dienstleistungen sowie
- stabile finanzielle Rahmenbedingungen.

Wettbewerb dient auch im Öffentlichen Personennahverkehr als Instrument zur Mobilisierung kundengerechter Leistungen. Die Regelungen sind unter Berücksichtigung des gemeinwirtschaftlichen Auftrags innerhalb eines verlässlichen wettbewerbsorientierten Ordnungsrahmens fair und sozial ausgestaltet. Private und kommunale Verkehrsunternehmen haben Zeit zur Anpassung (u. a. Bildung von Kooperationen).

Planung, Organisation und Durchführung des Öffentlichen Personennahverkehrs sind Sache der Länder. Sie sollen auch in einem neuen europaweiten Rechtsrahmen für die Verkehrsunternehmen als Selbstverwaltungsaufgabe der Kommunen erhalten bleiben. Dies schließt ein, dass am deutschen Genehmigungssystem mit der Unterscheidung zwischen eigen- und gemeinwirtschaftlichen Verkehren festgehalten werden sollte. Die Unterscheidung bedarf klarer und eindeutiger Definitionen der finanziellen Leistungen der öffentlichen Hand. Bei Ausschreibungen ist es wichtig, dass neben betrieblichen, technischen und umweltrelevanten Standards auch arbeits- und sozialrechtliche Qualitätsniveaus einbezogen werden.

Die Initiative der Europäischen Kommission würde zu einer Anpassung des nationalen Ordnungsrahmens führen.

Dabei müssten die Verantwortlichkeiten und Zuständigkeiten der verschiedenen Ebenen klarer unterschieden und die Aufgaben des Nahverkehrsplans neu definiert werden. Schließlich müssten neue Angebotsformen (z. B. Haus-zu-Haus-Bedarfsverkehre) gleichberechtigt neben Linien- und Gelegenheitsverkehren Berücksichtigung finden. Zur Chancengleichheit im Wettbewerb gehört auch, in einem wettbewerbsorientierten Umfeld mit dem verstärkten Markteintritt von großen ausländischen Konzernen den kommunalen Verkehrsunternehmen mehr unternehmerische Freiheiten einzuräumen.

Die Unternehmen müssen durch innovative Produkte und Dienstleistungen die Marktpotenziale stärker ausschöpfen und neue Kundengruppen erschließen. Dies umfasst die zügige Modernisierung der Fahrzeugflotte (Niederflurfahrzeuge, klimatisierte Busse und Bahnen, leichte und kostengünstige Regionalfahrzeuge für den Schienenpersonennahverkehr). Darüber hinaus sind Bevorrechtigungs- und Beschleunigungsmaßnahmen (z. B. Vorrangschaltungen an Lichtsignalanlagen) konsequent umzusetzen. Weitere Verbesserungspotenziale liegen unter anderem in der verbesserten Verknüpfung der Verkehrsmittel (z. B. Integraler Taktfahrplan), der umfassenden Information der Kunden (z. B. dynamische Fahrgastinformationen) sowie in der dauerhaften Gewährleistung von Sicherheit und Sauberkeit.

Derzeit bezahlt der Bund über das Regionalisierungsgesetz und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) rund 15 Mrd. DM der insgesamt rund 30 Mrd. DM pro Jahr an Transferleistungen für den Öffentlichen Personennahverkehr. Gemeinsam mit den Ländern muss stärker als bisher auf einen effizienten Mitteleinsatz geachtet werden.

So bestehen auf der betriebswirtschaftlichen Seite der Verkehrsunternehmen trotz der bislang erreichten Fortschritte noch erhebliche Kostensenkungspotenziale. Neben technologischen Fortschritten spielt die Entwicklung der Personalkosten eine zentrale Rolle. Schließlich sollten Verkehrsunternehmen ähnlicher Größe und Struktur durch eine vergleichende Betrachtung („Benchmarking“) der Leistungserstellung und der Kosten Produktivitätsunterschiede identifizieren.

3.4.8 Förderung des nichtmotorisierten Verkehrs

Maßnahmen zur Förderung des Fahrrad- und des Fußverkehrs sind ein Schlüssel für mehr Lebensqualität in den Städten und Gemeinden. Kurze Wege können mit dem Fahrrad oder zu Fuß am effizientesten zurückgelegt werden. Die Verantwortlichen „vor Ort“ haben es in der Hand, durch entsprechende Strategien im Bereich der Stadt- und Regionalentwicklung günstige Rahmenbedingungen für den nichtmotorisierten Verkehr zu schaffen. Als „gute Beispiele“ seien geschlossene und sichere Radwegenetze, verkehrsberuhigte Bereiche und Fußgängerzonen genannt.

Die Bundesregierung fördert im Rahmen ihrer Zuständigkeiten Maßnahmen zur Verbesserung der Fahrrad-

infrastruktur. So wurden zwischen 1991 und 1999 rund 3 300 km Radwege an Bundesstraßen mit einem Betrag in Höhe von rund 1,1 Mrd. DM aus dem Bundesfernstraßenhaushalt realisiert. Am Ende des Jahres 2000 werden damit ca. 15 000 km Fahrradwege an Bundesstraßen zur Verfügung stehen.

Die Verantwortung für das übrige Radwegenetz liegt bei den Ländern und bei den Kommunen. Der Bund ist insofern beteiligt, als die GVFG-Mittel von jährlich rund 3,2 Mrd. DM auch für Fahrradwege bzw. zur Verknüpfung Öffentlicher Personennahverkehr/Fahrrad durch Bike & Ride-Anlagen eingesetzt werden können.

Darüber hinaus gestaltet der Bund die rechtlichen Rahmenbedingungen des Radverkehrs. Im Zuge der so genannten StVO-Fahrradnovelle wurde eine Reihe von Maßnahmen zur Förderung und Verbesserung der Sicherheit des Fahrradverkehrs umgesetzt. Diese sind u. a.

- die Aufhebung der Pflicht zur Benutzung von Seitenstreifen,
- die Ausweisung von Fahrradstraßen zur Bündelung des Radverkehrs,
- die Öffnung der für Linienbusse reservierten Sonderfahrstreifen für Radfahrer (unter bestimmten Voraussetzungen) sowie
- die Markierung von Schutzstreifen für Radfahrer.

3.5 Vernetzung der Verkehrsträger

Ein wesentlicher Bestandteil einer integrierten Verkehrspolitik ist die Vernetzung der Verkehrsträger. Sie kann sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr zu einer besseren Arbeitsteilung und einer höheren Effizienz beitragen. Für die Schaffung einer nachhaltigen Mobilität ist es erforderlich, aus Konkurrenten Verbündete zu machen, die ihre systembedingten Vorteile bestmöglich zur Geltung bringen. Der dieser Forderung zugrunde liegende Vernetzungsaspekt richtet sich in erster Linie auf zwei Tatbestände:

- die Intermodalität, d. h. die Optimierung der Schnittstellen zwischen den Verkehrsträgern und
- die Interoperabilität, d. h. die Angleichung der Betriebsbedingungen zwischen den jeweiligen Netzen der einzelnen Verkehrsträger (z. B. zwischen den verschiedenen Eisenbahnsystemen in Europa oder auch zwischen verschiedenen Verkehrsverbänden im ÖPNV).

Durch integrierte Transportketten im Güterverkehr bzw. Reiseketten im Personenverkehr sollen diejenigen Verkehrsmittel zum Einsatz kommen, die von ihren Kosten- und Leistungseigenschaften für die jeweilige Aufgabe am besten geeignet sind. Auf diese Art und Weise sollen die Anteile von Eisenbahn, Binnenschifffahrt und Öffentlichem Personennahverkehr an den gesamten Verkehrsleistungen erhöht werden. Außerdem sollen Effizienzverluste innerhalb des Verkehrssystems verringert werden.

3.5.1 Personenverkehr

Im Personenfernverkehr umfasst die Vernetzung der Verkehrsträger vor allem die Optimierung der Arbeitsteilung zwischen dem Schienen- und dem Luftverkehr. Hierbei geht es vor allem um die Verlagerung des Kurzstreckenluftverkehrs auf den Hochgeschwindigkeitsverkehr der Schiene.

Entscheidend für die Verkehrsmittelwahl sind vor allem die Reisedauer, darüber hinaus die Reisekosten und der Reisekomfort. Es hat sich gezeigt, dass der Schienenverkehr nur bis zu einer Fahrtdauer von maximal vier Stunden überhaupt zum Luftverkehr konkurrenzfähig ist. Existieren allerdings solche Verbindungen, so treten deutliche Verlagerungseffekte zur Schiene auf, z. B. auf den Relationen Hannover–Frankfurt/Main und Hannover–Berlin. Es ist daher das Anliegen der Bundesregierung, die Schienenstrecken innerhalb Deutschlands und zum benachbarten Ausland so für den Hochgeschwindigkeitsverkehr auszubauen, dass ein möglichst flächendeckendes Angebot an derartigen Verbindungen zur Verfügung steht.

Für eine bessere Verknüpfung der Verkehrsträger Schiene und Luftfahrt im Personenverkehr ist nicht nur die infrastrukturelle Vernetzung (Flughäfen mit Bahnanschluss), sondern auch das Angebot von Dienstleistungen aus einer Hand von Wichtigkeit. Ein Beispiel dafür ist die integrierte Beförderung von Reisegepäck bzw. das Aufgeben von Fluggepäck bereits am Bahnhof, an dem die Reise zum Flughafen angetreten wird.

Im Personennahverkehr bedeutet die Vernetzung der Verkehrsträger vor allem die Möglichkeit, in den Randlagen von Ballungsräumen auf öffentliche Verkehrsmittel umzusteigen. Dazu dienen vor allem Park & Ride-Anlagen an den Haltepunkten des Öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV). Der Bund fördert den Bau derartiger Anlagen, die von den Kommunen errichtet werden, über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz. Sie sind das wichtigste Beispiel für die Verknüpfung von öffentlichem Verkehr und Individualverkehr. In zukunftsweisenden Modellanwendungen werden Park & Ride-Anlagen mit modernen Informationssystemen kombiniert, die dem Autofahrer noch auf der Straße Hinweise auf die nächsten Ankunfts- und Abfahrtszeiten des ÖPNV geben und damit den Anreiz zum Umsteigen auf den öffentlichen Verkehr verstärken.

Informations- und Kommunikationssysteme und Anwendungen der Verkehrstelematik kommen auch bei der Verknüpfung der Angebote des öffentlichen Verkehrs zunehmend zum Einsatz. Das deutschlandweite elektronische Fahrplaninformationssystem DELFI ermöglicht Auskünfte zum Fahren über die Grenzen der verschiedenen Verkehrsverbände hinaus und verbindet Informationen zum Nahverkehr und zum Fernverkehr. Die Möglichkeiten, die sich für die Erleichterung von Reiseketten bieten (z. B. verkehrsmittelübergreifende elektronische Platzreservierung und elektronischer Fahrschein), sind hier noch bei weitem nicht ausgeschöpft.

Beiträge zur Interoperabilität innerhalb des öffentlichen Verkehrs und damit zu dessen Attraktivitätssteigerung leisten z. B. auch neue Möglichkeiten zur bargeldlosen Zahlung wie Geldkarte und Chipkarte, die auch dabei helfen können, selbst bei unterschiedlichen Tarifstrukturen den jeweils günstigsten Fahrpreis auszusuchen.

3.5.2 Güterverkehr

Eine gute Vernetzung der Verkehrsträger ist Voraussetzung für Transportketten, in denen verschiedene Verkehrsträger diejenigen Teilstrecken übernehmen, für die sie am besten geeignet sind. Solchermaßen optimierte Transportketten setzen leistungsfähige Schnittstellen voraus. Neben Terminals des Kombinierten Verkehrs und Güterverkehrszentren sind dies auch die See- und Binnenhäfen sowie die Flughäfen, deren Anbindung an die Landverkehrswege auch unter diesem Gesichtspunkt an Bedeutung gewinnt.

3.5.2.1 Stärkung des Kombinierten Verkehrs

Der Kombinierte Verkehr (KV) spielt eine wichtige Rolle für eine integrierte Verkehrspolitik im Bereich des Güterverkehrs. Er ermöglicht es, dass auch kleinere und mittlere Speditionsunternehmen Güterverkehr über die Schiene und die Wasserstraße abwickeln. Aus diesem Grund haben sowohl das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen als auch die EU-Kommission ein großes Interesse an einem wettbewerbsfähigen Kombinierten Verkehr.

Die Entwicklung des Kombinierten Verkehrs in den letzten Jahren weist allerdings nicht in die gewünschte Richtung. Hatte der Kombinierte Verkehr im Jahr 1997 noch ein Transportaufkommen von 33,9 Mio. t, so mussten 1998 und 1999 deutliche Rückgänge im Transportaufkommen hingenommen werden. Nach neuesten Prognosen wird für 2010 ein KV-Transportaufkommen von 45 bis 50 Mio. Tonnen für möglich gehalten.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hält aus Gründen der Verkehrsverlagerung am weiteren Ausbau des Kombinierten Verkehrs fest. Es hat daher Anfang 1999 eine Arbeitsgruppe eingesetzt, die unter Beteiligung externer Sachverständiger die Situation analysiert und Vorschläge zur Erhöhung des Transportaufkommens im Kombinierten Verkehr erarbeitet hat. Auf der Basis dieser Arbeiten wird zurzeit ein Konzept entwickelt, das auch unter Berücksichtigung der bisherigen Ergebnisse der Bahnreform und der Entwicklung des Wettbewerbs auf der Schiene dem Kombinierten Verkehr neue Impulse verleihen soll. Die Bundesregierung wird dieses Konzept im ersten Halbjahr 2001 dem Deutschen Bundestag vorlegen.

Wesentliche Punkte dieses Konzeptes werden sein:

- Es gibt im Kombinierten Verkehr noch große ungenutzte Potenziale für die Schiene. Diese betreffen vor allem regelmäßige KV-Aufkommen, um den Anbie-

tern von KV-Leistungen eine verlässliche Grundlage für Investitionen in Terminals und in rollendes Material zu bieten.

- Die Potenziale können nur dann genutzt werden, wenn sich alle Marktteilnehmer auf ein gemeinsam umzusetzendes Konzept einigen. Für die Marktteilnehmer bedeutet das, dass sie ihre internen Strukturen den Erfordernissen des Wettbewerbs anpassen müssen.
- Für den Transporteur der Schienenverkehrsleistung innerhalb des Kombinierten Verkehrs bedeutet das, dass er seine Leistung zu einem konkurrenzfähigen Preis anbieten muss. Darüber hinaus ist der Transport in den vom Markt geforderten Lieferfristen zu realisieren, wobei vor allem im internationalen Verkehr eine hinreichende Pünktlichkeit garantiert werden muss. Dabei müssen längerfristige Produktionskonzepte dem Markt Planungs- und Investitionssicherheit geben. Schließlich ist eine Sendungsverfolgung (wie beim Lkw) nötig.
- Wettbewerb und Kooperation bilden auch im Kombinierten Verkehr ein unverzichtbares Element zu dessen Stärkung. Kooperation beinhaltet wie generell im Schienengüterverkehr die Einbeziehung der Fläche mittels regionaler Zubringerzüge. Wettbewerb auf dem Kernnetz bedeutet auch eine verbesserte intermodale Wettbewerbsfähigkeit gegenüber dem Straßengüterverkehr.

Am 15. März 1998 trat die Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr in Kraft, wonach auch private Unternehmen (z. B. GVZ-Entwicklungsgesellschaften, Häfen und Nichtbundeseigenen Eisenbahnen) beim Bau von KV-Terminals mit Bundesmitteln investiv gefördert werden können. In diesem Zusammenhang haben die Bewilligungsbehörden (Eisenbahn-Bundesamt sowie Wasser- und Schifffahrtsdirektion West) bis jetzt Förderbescheide von rund 193 Mio. DM erteilt, wovon rund 73 Mio. DM auf trimodale Anlagen (Binnenwasserstraße/Schiene/Straße) entfallen sind. Zurzeit liegen weitere Förderanträge mit einem Antragsvolumen von 200 Mio. DM vor.

Im Zusammenhang mit der zukünftigen Entwicklung des Kombinierten Verkehrs werden die Bestimmungen der Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr vom 15. März 1998 derzeit überarbeitet, damit auch zukünftig eine hohe Effizienz der Bundesförderung in die KV-Terminalinfrastruktur gewährleistet werden kann.

Die Bundesregierung fördert den Kombinierten Verkehr auch durch ordnungs- und steuerpolitische Erleichterungen, wie z. B.

- erhöhtes Gesamtgewicht im Vor- und Nachlauf auf der Straße von 44 t,
- Ausnahmen vom Fahrverbot an Sonn- und Feiertagen und vom Ferienfahrverbot,
- Anrechnung der vom Fahrer bei der Rollenden Landstraße im Zug verbrachten Zeit auf die tägliche Ruhezeit,

- Befreiung der ausschließlich im Vor- und Nachlauf eingesetzten Fahrzeuge von der Kraftfahrzeugsteuer,
- Rückerstattung der Kfz-Steuer für Fahrzeuge im Huckepackverkehr.

Darüber hinaus wird innerhalb der Europäischen Union der Kombinierte Verkehr finanziell gefördert. Für das Jahr 2000 ist ein Budget von knapp 12 Mio. DM vorgesehen (PACT-Programm). Derzeit erfolgen Anpassungen der ordnungspolitischen Rahmenbedingungen des Kombinierten Verkehrs an die Entwicklung seit der Liberalisierung des Straßengüterverkehrs.

3.5.2.2 Förderung von Güterverkehrszentren

Güterverkehrszentren sind Gewerbegebiete mit einem breiten Spektrum verschiedener rechtlich und wirtschaftlich selbstständiger Unternehmen des Güterverkehrs (Spediteure, Frachtführer) und güterverkehrsergänzende Dienstleistungen (Lagerhalter, Reparaturwerkstätten, Tankstellen usw.). Logistikeinrichtungen (Frachtzentren) von Bahn und Post sind daher im allgemeinen ebenfalls Bestandteil von Güterverkehrszentren.

Die verkehrliche Bedeutung von Güterverkehrszentren liegt in der räumlichen Zusammenfassung von verkehrs- und verkehrsergänzenden Dienstleistungsbetrieben, wodurch in einem Güterverkehrszentrum eine Bündelungs- und Verteilfunktion für Güterströme erreicht werden kann. Güterverkehrszentren sind somit geeignet, die Marktfähigkeit des Kombinierten Verkehrs zu stärken. Eine Umschlaganlage des Kombinierten Verkehrs Schiene/ Straße bzw. Binnenwasserstraße/Straße/Schiene ist daher ein wesentlicher Bestandteil eines Güterverkehrszentrums.

Eine Optimierung der Funktion eines Güterverkehrszentrums für den Fernverkehr kann durch die Vernetzung mehrerer Güterverkehrszentren erreicht werden. Hierzu sind reine Ganzzüge und andere Produktionsformen des Kombinierten Verkehrs bzw. Binnenschiffstransporte geeignet, die die Güterverkehrszentren untereinander verbinden, in denen die logistische Behandlung der Güter erfolgen kann.

Die Entscheidung über geeignete Standorte liegt im Kompetenzbereich der kommunalen Gebietskörperschaften und der Länder. Der Bund begrüßt die Errichtung von Güterverkehrszentren und unterstützt deren Einrichtung durch

- die Finanzierung der Terminals für den Kombinierten Verkehr (auf Antrag der DB AG und privater Unternehmen),
- die Förderung mit Mitteln des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes sowie
- die Verwendung von Mitteln aus der Gemeinschaftsaufgabe Regionale Wirtschaftsstruktur für logistische Dienstleister.

Derzeit sind sieben Güterverkehrszentren in Betrieb. 22 Entwicklungsgesellschaften arbeiten zurzeit an der

Entwicklung entsprechender Projekte. Die überwiegende Anzahl der Projekte befindet sich noch im Planungsstadium, einige sind in der Bauphase.

3.6. Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen

Ein wesentlicher Bestandteil eines Verkehrssystems, in dem die arteigenen Vorteile jedes Verkehrsträgers zum Tragen kommen, sind faire und vergleichbare Wettbewerbsbedingungen.

3.6.1 Fiskalabgaben

Wesentliche Richtlinien innerhalb der Europäischen Union mit verkehrsspezifischem Bezug sind:

- die Mineralölstrukturrichtlinie (Richtlinie 92/81/EWG), die eine gewisse Harmonisierung in der Besteuerung von Mineralölen in der EU vorsieht,
- die Steuersatzrichtlinie (Richtlinie 92/82/EWG), wodurch eine Festsetzung von Mindeststeuersätzen für Mineralöle erfolgte,
- die Richtlinie über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge (Richtlinie 1999/62/EG). Diese Richtlinie enthält zugleich Bestimmungen über die Besteuerung bestimmter Kraftfahrzeuge zur Güterbeförderung.
- die 6. EG-Umsatzsteuerrichtlinie zur einheitlichen steuerpflichtigen Bemessungsgrundlage; danach beträgt der Normalsteuersatz mindestens 15 Prozent und der ermäßigte Steuersatz mindestens 5 Prozent.

Wesentliche Komponenten der Besteuerung des Verkehrs in Deutschland sind:

- die Mineralölsteuer (einschließlich Ökosteuern)
- die Kfz-Steuer.

3.6.1.1 Mineralölsteuer einschließlich Ökosteuern

Durch das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform vom 24. März 1999 und durch das Gesetz zur Fortführung der ökologischen Steuerreform vom 16. Dezember 1999 wird der Faktor Energie schrittweise verteuert. Die Steuererhöhung dient dazu, die marktwirtschaftlichen Anreize zur Ausschöpfung von Energieeinsparpotenzialen zu verstärken und mit den erzielten Mehreinnahmen den Faktor Arbeit zu entlasten (Senkung und Stabilisierung der Rentenversicherungsbeiträge). Darin unterscheidet sich die ökologische Steuerreform von den Mineralölsteuererhöhungen der vergangenen Jahre (z. B. 1989 bis 1994: Benzin, unverbleit + 50 Pfennig/Liter, Diesel + 18 Pfennig/Liter). Diese Steuererhöhungen sahen keine die Arbeitnehmer und die Arbeitgeber entlastende Kompensation vor.

Das Gesetz zum Einstieg in die ökologische Steuerreform brachte zum 1. April 1999:

- die Erhöhung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe um 6 Pf je Liter, auf leichtes Heizöl um 4 Pf je Liter, auf Gas um 0,32 Pf je Kilowattstunde,
- die Einführung einer Stromsteuer von 2 Pf je Kilowattstunde.

Die wesentlichen verkehrsrelevanten Bestandteile des Gesetzes zur Fortführung der ökologischen Steuerreform sind:

- die Erhöhung der Mineralölsteuer auf Kraftstoffe (Benzin und Diesel) in den Jahren 2000 bis 2003 (jeweils zum 1. Januar) um je 6 Pfennig pro Liter,
- die steuerliche Förderung schwefelarmer bzw. -freier Kraftstoffe ab dem 1. November 2001 bzw. dem 1. Januar 2003,
- die Erhöhung der Stromsteuer in den Jahren 2000 bis 2003 (jeweils zum 1. Januar) um je 0,5 Pfennig pro Kilowattstunde,
- die weiterhin gültige Ermäßigung des Stromsteuersatzes für den Straßenbahn- und Schienenverkehr sowie den Verkehr mit Oberleitungsbussen um 50 Prozent,
- die Belegung des Öffentlichen Personennahverkehrs mit Bussen und Bahnen mit dem halben Steuersatz bei den Mineralölsteuererhöhungen 2000 bis 2003 sowie
- die Verlängerung eines ermäßigten Mineralölsteuersatzes für Erdgas und Flüssiggas zum Betreiben von Kraftfahrzeugen (nur ca. 40 Prozent der Regelsätze) bis zum 31. Dezember 2009.

3.6.1.2 Kraftfahrzeugsteuer

Die Höhe der Kfz-Steuer für Pkw wird seit 1986 und besonders ausgeprägt seit 1997 neben dem Hubraum auch nach den Emissionen von Schadstoffen (Kohlenmonoxid, Stickoxide, Kohlenwasserstoff und Partikelmasse) und von Kohlendioxid (ab 1997) bemessen.

Pkw mit niedrigen Emissionen („Euro 3“ – verbindlicher Abgasgrenzwert für Schadstoffe für Neuzulassungen ab 1. Januar 2001 bzw. „Euro 4“ – noch anspruchsvollere Grenzwerte, verbindlich ab 1. Januar 2006) oder niedrigen CO₂-Emissionen (so genanntes „3-Liter-Auto“) werden niedriger besteuert. Fahrzeuge mit höherem Schadstoffausstoß (schlechter als „Euro 1“) werden stärker belastet. Hiermit soll ein steuerlicher Anreiz für die Herstellung und den Erwerb von Pkw gegeben werden, die weniger umweltbelastend sind, und außerdem dazu veranlassen, emissionsintensive Pkw – sofern möglich und wirtschaftlich zweckmäßig – umzurüsten oder bald stillzulegen.

Die Kraftfahrzeugsteuer hat sich in der Vergangenheit als umweltpolitisches Lenkungsinstrument erwiesen. Bei der Einführung des schadstoffarmen Autos wurde erreicht,

dass im Juli 1991 97 Prozent der neu in den Verkehr gekommenen Pkw mit Otto-Motor mit einem geregelten Katalysator ausgerüstet waren, obwohl die entsprechenden obligatorischen EU-Abgasvorschriften erst ab 1. Januar 1993 galten. Am 1. Januar 1993 waren daraufhin in Deutschland schon 13 Mio. Pkw mit geregeltem Katalysator im Verkehr.

Mit steuerlichen Anreizen wurde erreicht, dass im Juli 2000 bei den Erstzulassungen bereits über 88 Prozent der Pkw vorzeitig die künftigen Abgasanforderungen erfüllten. Davon haben schon über 42 Prozent der Pkw die erst ab 2006 geltenden Schadstoffminderungen erfüllt.

Auch bei größeren Lkw wird die Kfz-Steuer neben dem Gewicht auch nach den Schadstoff- und Geräuschemissionen bemessen. Für Nutzfahrzeuge (außer Anhänger) über 3,5 t verkehrsrechtlich zulässiges Gesamtgewicht sind die Steuersätze je angefangene 200 kg Gesamtgewicht nach Schadstoff- bzw. Geräuschemission progressiv gestaffelt (Höchststeuer/Jahr: 1 300 DM für Schadstoffklasse S 2, 2 000 DM für Schadstoffklasse S 1, 3 000 DM für Geräuschklasse G 1 und 3 500 DM für nicht emissionsreduzierte Kfz).

3.6.1.3 Harmonisierung der Fiskalabgaben in Europa

Es besteht innerhalb der Europäischen Union im Grundsatz Einigkeit, umweltpolitisch kontraproduktive Subventionen abzubauen. Eine europaweite Identifizierung konkret abzubauenender Subventionstatbestände steht allerdings noch aus. Grundsätzlich können dauerhafte Subventionen zu Verzerrungen des unternehmerischen Preis-Leistungs-Wettbewerbs und so zur Fehlallokation von Ressourcen führen. Ein verzögerter Strukturwandel sowie eine Beeinträchtigung von wirtschaftlichem Wachstum und Beschäftigung sind die Folge. Subventionen schränken überdies die Verwendungsmöglichkeiten der staatlichen Mittel ein und/oder führen zu einer erhöhten Belastung der Bürger und Unternehmen mit Steuern und Abgaben. Deutschland bemüht sich daher auf EU-Ebene um den Abbau weiterer Steuervergünstigungen.

Gemäß der Koalitionsvereinbarung wird sich die Bundesregierung auf EU-Ebene zum Beispiel für eine Kerosinbesteuerung im innereuropäischen Luftverkehr und für die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung des grenzüberschreitenden Luftverkehrs einsetzen. Dies würde zu einer gleichmäßigen und einheitlichen Besteuerung der Leistungen sämtlicher Verkehrsträger führen. Die Maßnahme ist jedoch kurzfristig nicht zu verwirklichen, weil die derzeitige Befreiung auf einem weltweiten System der faktischen Gegenseitigkeit beruht und auch alle EU-Mitgliedstaaten entsprechende Maßnahmen getroffen haben. Das Problem muss deshalb in einem ersten Schritt auf Gemeinschaftsebene gelöst werden. Eine entsprechende Einigung auf EU-Ebene vorausgesetzt, müsste dann mit Blick auf die Wettbewerbssituation der deutschen Luftverkehrsunternehmer eine globale Lösung angestrebt werden.

In diesem Zusammenhang strebt die Bundesregierung auch die Aufhebung der Umsatzsteuerbefreiung im grenzüberschreitenden Luftverkehr an. Dies setzt aber mit Blick auf die Wettbewerbssituation der europäischen Luftverkehrsunternehmen eine Einigung auf EU-Ebene nach Vorlage eines entsprechenden Richtlinienvorschlages der europäischen Kommission und darüber hinaus eine globale Lösung voraus.

Außerdem setzt sich die Bundesregierung in den zuständigen Gremien der ICAO dafür ein, dass international eine Kerosinbesteuerung oder eine aus Umweltsicht wirksamere emissionsbezogene Abgabe auf Treibhausgasemissionen oder ein mindestens ebenso umweltwirksames Emissionshandelssystem eingeführt wird. Solche Emissionshandelssysteme befinden sich in der Diskussion, sind aber zurzeit noch nicht definiert.

Im Rahmen der Europäischen Union setzt sich die Bundesregierung für die Einführung einer emissionsbezogenen Abgabe ein. In dieser Hinsicht unterstützt sie nachdrücklich entsprechend den Beschlüssen des Verkehrsministerrates und des ECOFIN-Rates den Aktionsplan der Kommission „Luftverkehr und Umwelt“ und ermutigt die Kommission, entsprechende Vorschläge so früh wie möglich im Jahr 2001 vorzulegen. Die emissionsbezogene Abgabe sollte die gesamten relevanten Treibhausgasemissionen des europäischen und nordatlantischen Flugverkehrs umfassen und wettbewerbsneutral sowohl auf europäische wie nicht-europäische Fluggesellschaften angewendet werden. Sollte über die ICAO in 2001 keine vergleichbare globale Lösung gefunden werden, unterstützt die Bundesregierung die Kommission in ihrer Absicht, diese Abgabe auf europäischer Ebene einseitig einzuführen.

Weiterhin unterstützt die Bundesregierung den Vorschlag der EU-Kommission, im Rahmen eines Gemeinschaftsrahmens für Energiebesteuerung den Mitgliedstaaten bilateral die Besteuerung von Kerosin auf innereuropäischen Flughäfen zu ermöglichen. Dabei sind jedoch die möglicherweise erzielten Fortschritte hinsichtlich der Einführung einer emissionsbezogenen Abgabe zu berücksichtigen.

Die Bundesregierung bemüht sich darüber hinaus um den Abbau weiterer Steuervergünstigungen (z. B. Abschaffung der Steuerbefreiung von Schweröl als Betriebsstoff für die gewerbliche Binnenschifffahrt). Hierzu ist eine Änderung von internationalen Verträgen, die diese Abgabenbefreiung garantieren, erforderlich.

3.6.2 Infrastrukturbenutzungsgebühren

3.6.2.1 Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Lkw

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen beabsichtigt, das seit 1. Januar 1995 bestehende System der zeitbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr für schwere Lkw im Jahr 2003 durch ein neues System zur Erhebung von streckenbezogenen Autobahn-

benutzungsgebühren – auch mit einer emissionsbezogenen Komponente – zu ersetzen. Eine noch verursacherge-rechtere Anlastung der Wegekosten im Güterverkehr soll auch dazu beitragen, Verkehrsanteile auf Schiene und Schiff zu verlagern. Die zukünftig fahrleistungsabhängig erhobene Lkw-Gebühr ist ein zentraler Bestandteil der im Koalitionsvertrag formulierten verkehrs- und umweltpolitischen Ziele der Bundesregierung.

Mit einem Teil des Gebührenaufkommens wird auch das Anti-Stau-Programm, mit dem die dringend notwendige Beseitigung von Engpässen im Verkehrsnetz durchgeführt werden soll, finanziert werden.

Die Erhebung der künftigen Lkw-Gebühr wird automatisch, d. h. ohne Eingriff in den freien Verkehrsfluss auf der Autobahn erfolgen. Für gelegentliche Autobahnbenutzer, insbesondere aus dem Ausland, wird neben dem automatischen System ein Buchungssystem eingerichtet. Dieses eröffnet die Möglichkeit, die Gebühr auch weiterhin mit herkömmlichen Zahlungsmitteln und ohne die Installation fahrzeugseitiger Technik zu entrichten.

Deutschland kann mit einem solchen System eine internationale Vorreiterrolle einnehmen. Die sich daraus ergebenden Marktchancen für die Industrie können auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.

3.6.2.2 Maßnahmen auf EU-Ebene

Vorschläge zur Harmonisierung der Infrastrukturbenutzungsgebühren seitens der EU wurden im Weißbuch der EU-Kommission „Faire Preise für die Infrastrukturbenutzung“ aus dem Jahr 1998 dargelegt. Die Kommission spricht sich für die schrittweise und progressive Harmonisierung der Grundsätze der Gebührenberechnung auf der Basis des Verursacherprinzips aus. Das Konzept orientiert sich am System der „Sozialen Grenzkosten“ (also der durchschnittlichen variablen Nutzerkosten der Infrastruktur sowie der externen Kosten). Es plädiert mittel- bis langfristig für die Abschaffung bzw. Senkung der verkehrsbezogenen Steuern (Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer) als Ausgleich für die grenzkostenorientierten Benutzungsgebühren.

Problematisch sind folgende Punkte:

- Anstelle des von der Kommission favorisierten sozialen Grenzkostenprinzips sollte das Ziel der vollen Infrastrukturkostendeckung (inklusive Kapitalkosten) verfolgt werden.
- Die Methodik zur Internalisierung der externen Kosten des Verkehrs ist noch nicht abgeschlossen.
- Wegen der umstrittenen externen Kostenbestandteile sowie wegen der nicht auf klaren Kostenblöcken beruhenden Kostenermittlung bestehen Unklarheiten im Falle einer stärkeren Einbeziehung der Privatwirtschaft in die Finanzierung und den Betrieb der Infrastruktur.

- Die Unsicherheit für den Betreiber würde noch verschärft, wenn die Infrastrukturbenutzungsgebühren nicht ihm zugute kämen, sondern – wie von der Kommission beabsichtigt – in einen „Infrastrukturfonds“ einfließen würden.

3.6.3 Außerfiskalische Wettbewerbsbedingungen

Nicht nur fiskalische Rahmenbedingungen sind für die Wettbewerbslage der einzelnen Verkehrsträger relevant. Zahlreiche andere Faktoren und Regelungen beeinflussen die Bedingungen für den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern wie auch den Wettbewerb innerhalb eines Verkehrsträgers. Nachdem im Zuge der Liberalisierung des Verkehrsmarktes innerhalb der EU staatliche Beschränkungen des Marktzuganges und der Preisbildung weitgehend gefallen sind, hat sich die EU-Verkehrspolitik auf die weitere Harmonisierung in wettbewerbsrelevanten Bereichen konzentriert. Dazu gehören im Straßenverkehr z. B. Regelungen über den Zugang zum Beruf, die Sozialvorschriften wie Lenk- und Ruhezeiten, aber auch technische Vorschriften, z. B. der Maße und Gewichte von Fahrzeugen.

Auch bei der Eisenbahn steht der Abbau wettbewerbshemmender Rahmenbedingungen z. B. bei der Öffnung der Schieneninfrastruktur für konkurrierende Schienenverkehrsunternehmen im Vordergrund. Darüber hinaus spielt die Harmonisierung von technischen Vorschriften zur Schaffung der Interoperabilität im europäischen Eisenbahnverkehr eine gewichtige Rolle.

In der Binnenschifffahrt, beim Seeverkehr und im Luftverkehr sind bereits die wesentlichen Regelungen zur Harmonisierung der Wettbewerbsbedingungen geschaffen.

Wie wichtig es ist, auch nach Maßnahmen der Deregulierung den weiteren nicht fiskalischen Harmonisierungsbedarf nicht außer Acht zu lassen, zeigt sich anhand der schwierigen Lage des Straßengüterverkehrsgewerbes. Die zur Vollendung des Binnenmarktes notwendige Aufhebung von marktbeschränkenden nationalen Regulierungen hat erstmals zu einem – auch vom Güterkraftverkehrsgewerbe seit langem geforderten – weitgehend freien Wettbewerb im Straßengüterverkehr geführt. Die Erhöhung des Konkurrenz- und Preisdruckes für die Transportunternehmen ist insoweit eine zwangsläufige Folge. Dieser Druck wird durch den nicht erwarteten Anstieg der Kraftstoffpreise verstärkt. Unlautere Praktiken sind in diesem Zusammenhang aber nicht akzeptabel. Es darf auf Dauer nicht hingenommen werden, dass einige Unternehmen durch die Umgehung von sozial- und arbeitsrechtlichen Bestimmungen Transportleistungen zu Dumpingpreisen anbieten.

Vor diesem Hintergrund sind alle Möglichkeiten auszuschöpfen, die Bedingungen für das Transportgewerbe europaweit zu harmonisieren, Subventionswettbewerb zu vermeiden und einen fairen Wettbewerb zu ermöglichen. Auch auf der Tagung des Rates (Verkehr) der EU am

2. Oktober 2000 waren sich die Mitgliedstaaten einig, dass die Harmonisierung der sozialen Bedingungen des Straßenverkehrs größte Dringlichkeit besitzt. Nach nahezu einhelliger Zustimmung der Mitgliedstaaten hat die EU-Kommission hierzu in Kürze Vorschläge zur Bekämpfung der Beschäftigung von Fahrern aus Drittländern unter irregulären Bedingungen, zur Einführung einer obligatorischen Grundausbildung für Berufskraftfahrer und zur Verbesserung der Effizienz der Kontrollen und zur Annäherung der Praktiken der Mitgliedstaaten bei der Stilllegung von Fahrzeugen angekündigt.

Aber auch auf nationaler Ebene sind die entsprechenden Schritte eingeleitet worden. So soll durch eine Änderung im Güterkraftverkehrsgesetz, durch die Unternehmer und Verlader verpflichtet werden, nur Fahrer mit einer mitzuführenden Arbeitsgenehmigung einzusetzen, die graue und illegale Kabotage vermieden werden. Zugleich ist eine angemessene Sanktion für Verstöße gegen diese Pflichten vorgesehen. Das Gesetzgebungsverfahren ist eingeleitet und soll Anfang 2001 abgeschlossen sein.

Im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sind ebenfalls die Arbeiten angelaufen, die Richtlinie über die Stichprobenüberprüfung der Verkehrssicherheit von Nutzfahrzeugen (Richtlinie 2000/30/EG) aus dem Jahr 2000 durch eine nationale Verordnung umzusetzen. Die Richtlinie sieht die vermehrt stichprobenartige Untersuchung von allen Nutzfahrzeugen ohne Unterscheidung des Herkunftslandes und ohne Unterscheidung der Staatsangehörigkeit des Fahrers am Straßenrand auf offensichtliche Wartungsmängel (Bremsen, Abgas, Reifen, Beleuchtung, Fahrtenschreiber) vor.

3.7 Erhöhung der Verkehrssicherheit

Die zunehmende Mobilität in unserer Gesellschaft wird auf Dauer nur dann akzeptiert, wenn auch ein hohes Maß an Verkehrssicherheit gewährleistet werden kann. In einem immer komplexeren Verkehrssystem müssen bestehende Unfallgefahren beseitigt und potenzielle Sicherheitsrisiken frühzeitig erkannt werden. Für alle Verkehrsträger gilt grundsätzlich, dass die Eigenverantwortung der Verkehrsteilnehmer, der Transportunternehmen und der Hersteller gestärkt werden muss.

Auch der Einsatz moderner Verkehrstechnik kann zur weiteren Verbesserung der Verkehrssicherheit beitragen. Dazu gehören insbesondere die Telematik und Satellitennavigation, die eine bessere Steuerung der Verkehrsflüsse zu Lande, auf dem Wasser und in der Luft ermöglichen. Zur Stärkung der Eigenverantwortung bedarf es klarer gesetzlicher Rahmenbedingungen. Es ist deutlich zu machen, dass Verstöße gegen die Sicherheit im Verkehr geahndet werden.

Die Erhöhung der Verkehrssicherheit ist und bleibt eine der wichtigsten Aufgaben der Verkehrspolitik. Die Bundesregierung räumt der Verkehrssicherheit höchste Priorität ein.

Straßenverkehr

Straßenverkehrsunfälle sind in der Regel keine schicksalhafte, unvermeidbare Nebenerscheinung des Straßenverkehrs, sondern in den meisten Fällen Folgen vermeidbaren menschlichen Fehlverhaltens. Obwohl die Zahl der tödlichen Unfälle in den letzten Jahren stetig zurückgegangen ist, bedeuten die jährlich Tausende von Straßenverkehrsunfällen mit Personenschäden und zum Teil schweren Verletzungen einen tiefen Einschnitt in die Lebensqualität und das allgemeine Sicherheitsgefühl der Bürger und Bürgerinnen unseres Landes.

Im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland bei der Unfallhäufigkeit – bezogen auf die Bevölkerungszahl, den Fahrzeugbestand und die Länge des Straßennetzes – nur im Mittelfeld. Das muss sich ändern. Es ist unser Ziel, das Verkehrsklima auf unseren Straßen zu verbessern und Stress und Aggressivität auf den Straßen abzubauen. Hierfür müssen Maßnahmen geprüft und eingeführt werden, die vor allem das Verkehrsverhalten der Fahrer beeinflussen.

Gesetzgeberische, Überwachungs- und technische Maßnahmen zählen dazu ebenso wie die Aufklärung über gefährliches Verhalten im Straßenverkehr. In diesem Zusammenhang erarbeitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ein umfassendes Verkehrssicherheitsprogramm.

Schienenverkehr

Die Schiene gehört nach wie vor zu den sichersten Verkehrsträgern. Die tragischen Unglücke von Eschede und Brühl und die allgemeine Diskussion über die Zukunft der Bahn haben jedoch die Sicherheit im Schienenverkehr ins öffentliche Interesse gerückt. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sowie das Eisenbahn-Bundesamt und die Deutsche Bahn AG sind kontinuierlich um eine Erhöhung der Sicherheit im Schienenverkehr bemüht.

Eine Lenkungsgruppe „Verbesserung der Sicherheit beim Schienentransport“ aus Vertretern des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, des Eisenbahn-Bundesamtes und der Deutschen Bahn AG untersucht Ursachen und Möglichkeiten zur Verhinderung von Bahnbetriebsunfällen. In den letzten Jahren wurden Arbeitsgruppen „Betriebsicherheit“ und „Tank- und Fahrzeugtechnik“ sowie unter Leitung des Eisenbahn-Bundesamtes eine Arbeitsgemeinschaft „Organisatorische Maßnahmen im Zusammenhang mit Unfällen“ eingerichtet, um spezifische Unfall- und Gefahrenpotenziale zu untersuchen.

Luftverkehr

Ausgangspunkt für alle Sicherheitsmaßnahmen im Luftverkehr ist die internationale Zivilluftfahrtorganisation (ICAO). Die ICAO stellt international geltende Sicher-

heitsstandards und Empfehlungen auf. Diese sind von allen 185 ICAO-Mitgliedern umzusetzen und durchzuführen. Die deutschen Regelungen gehen zum Teil über die Erfordernisse hinaus. Die Sicherheit im Flugverkehr basiert auf mehreren Säulen:

- Genehmigung von Luftfahrtunternehmen sowie von Entwicklungs-, Herstellungs- und Instandhaltungsbetrieben,
- Ausbildung, Fortbildung und Lizenzierung von Luftfahrtpersonal,
- Betrieb und Kontrolle der Flughäfen,
- Führen des Flugverkehrs durch die Deutsche Flugsicherung (DFS),
- Abwehr äußerer Gefahren (z. B. Gewaltakte und Anschläge),
- Überprüfung ausländischer Luftfahrtunternehmen und von Flugzeugen, die nach Deutschland einfliegen,
- Absicherung in bilateralen Luftverkehrsabkommen sowie
- Harmonisierung der Luftverkehrsregelungen auf EU-Ebene.

Damit wird gerade in Deutschland ein hohes Maß an Sicherheit im Luftverkehr garantiert.

Obwohl sich der Luftverkehr international in den letzten 10 bis 12 Jahren verdoppelt hat, ist die Anzahl der Unfalltoten pro Jahr nahezu gleich geblieben. Dies belegt, dass mit den nationalen und internationalen Maßnahmen ein hohes Maß an Sicherheit erreicht worden ist. Dennoch gilt es, die ICAO-Regeln für die Luftverkehrssicherheit ständig weiterzuentwickeln. Deutschland wirkt intensiv daran mit, dass die Luftverkehrssicherheit national und international weiter erhöht wird.

Sicherheit in der Binnenschifffahrt und im Seeverkehr

Der Verkehr auf deutschen Wasserstraßen weist dank der abgestimmten und fortlaufend verbesserten Sicherheitsmaßnahmen der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung, der Länder und der internationalen Gremien (EU, Zentralkommission für die Rheinschifffahrt, Mosel-Kommission, Donau-Kommission) ein hohes Sicherheitsniveau auf. Dies resultiert nicht zuletzt aus dem dauerhaften Bemühen, modernste Technik sowohl auf dem Binnenschiff selbst als auch bei der Ordnung des Schiffsverkehrs einzusetzen. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen wird sich auch weiterhin in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden und Organisationen für die Sicherheit auf den nationalen und internationalen Wasserstraßen einsetzen. Weitere Verbesserungen sind durch die permanente Anpassung an die Fortentwicklung der Technik und die verstärkte Einbeziehung der Telematik zu erreichen.

Der Seeverkehr ist ebenfalls ein sehr sicherer Verkehrsträger. Im Hinblick auf sein Gefährdungspotenzial muss jedoch im Rahmen eines optimierten Sicherheitskonzeptes ausreichende Vorsorge für die Sicherung der deutschen Nord- und Ostseeküste getroffen werden. Unter Beteiligung der Küstenländer werden zurzeit zukunftsgerichtete Lösungen erarbeitet und umgesetzt. Zentrales Anliegen ist dabei die Einrichtung einer einheitlichen Einsatzstruktur, die vor allem im Havariefall eine einheitliche Einsatzleitung der beteiligten Stellen des Bundes und der Küstenländer gewährleistet.

Im internationalen Bereich haben sich vor dem Hintergrund der jüngsten Ölunfälle Deutschland und Frankreich darauf verständigt, in der Internationalen Schifffahrtsorganisation (IMO) und der EU gemeinsame Initiativen zur Verbesserung der Sicherheit auf See zu starten. Dabei geht es um alle Bereiche der Seeschifffahrt. Folgende Themen sind von besonderer Bedeutung:

- die Verkürzung der Nutzungsdauer von Öltankern mit nur einer Hülle,
- die verstärkte Kontrolle der Schiffe sowohl durch flaggen- und hafenstaatliche Behörden als auch durch Klassifikationsgesellschaften,
- die ständige Fortentwicklung der technischen Normen und
- die Weiterentwicklung der internationalen Haftungsregeln.

3.8 Verbesserung des Umweltschutzes

Das größte Konfliktpotenzial des Verkehrs lag bislang in den von ihm hervorgerufenen Umweltbelastungen. Im einzelnen geht es um die Schadstoff- und die Lärmemissionen sowie um die Emissionen von Klimagasen. Ziel muss es daher sein, Mobilität auch künftig zu gewährleisten, die daraus resultierenden Umweltbelastungen jedoch zu minimieren.

3.8.1 Entwicklung des Energieverbrauchs im Verkehr

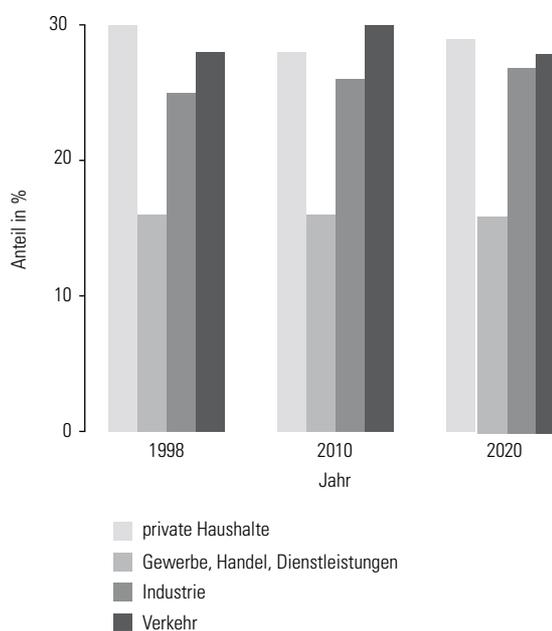
Aktuelle Szenarien zur Weltenergienachfrage erwarten bis 2020 deutliche Zuwächse beim Weltenergiebedarf (zum Teil mehr als 60 Prozent). Die Energieversorgung wird dabei auch im Jahr 2020 von fossilen Energieträgern dominiert (ca. 90 Prozent). Diese globale Entwicklung steht bislang im Widerspruch zu den Zielen des Klimaschutzes. Auch wenn die Steigerungsraten im Energieverbrauch in den Entwicklungsländern größer sein werden als in den Industrieländern, so haben doch letztere aufgrund ihres hohen Verbrauchsniveaus eine besondere Verpflichtung, die Steigerungsraten im Energieverbrauch zu minimieren und diesen – wenn möglich – zu reduzieren.

Der Energieverbrauch über alle Sektoren wird nach den Ergebnissen aktueller Prognosen in Deutschland zunächst noch leicht ansteigen. Bei einer weiter wachsenden Wirt-

schaftsleistung wird erwartet, dass der Primärenergieverbrauch ab 2010 erstmals abnehmen wird. In den Sektoren Private Haushalte sowie Gewerbe, Handel und Dienstleistungen stagniert er tendenziell bereits seit Mitte der Siebzigerjahre. Für die Zeit nach 2005 wird erwartet, dass erstmals auch der ansteigende Trend der Energienachfrage im Verkehr gebrochen wird.

Abbildung 6

Anteil der Sektoren Private Haushalte, Gewerbe, Handel, Dienstleistungen, Industrie und Verkehr am gesamten Endenergieverbrauch in Deutschland



Die beschriebenen globalen wie nationalen Entwicklungen bedeuten für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen im Verkehrsbereich folgende Handlungsschritte:

- Vor allem aufgrund der Klimaproblematik hat auch der Verkehrsbereich seinen Beitrag zu einer Reduktion des Energieverbrauchs zu leisten.
- Fossile Energieträger sind in möglichst großem Umfang durch nichtfossile Energieträger zu ersetzen.

3.8.2 Abnahme der Schadstoffemissionen

Die Schadstoffemissionen des Verkehrs betreffen im Wesentlichen die Emissionen von Kohlenmonoxid (CO), von Stickoxiden (NO_x) und von Kohlenwasserstoffen (HC). Hier wurden bereits deutliche Erfolge erzielt. Gegenüber 1990 konnten die CO-Emissionen um 60 Prozent, die NO_x-Emissionen um 40 Prozent und die HC-Emissionen um 80 Prozent verringert werden.

In den nächsten 10 Jahren werden sich diese Emissionswerte aufgrund der weiteren Durchsetzung von emissionsarmen Fahrzeugen in der Fahrzeugflotte trotz einer weiteren Zunahme der Verkehrsleistungen noch deutlich verbessern. Durch die verbindliche Einführung der Abgasvorschrift Euro 4 ab 2006 und Euro 5 (für Lkw) ab 2009 (jeweils Neuzulassungen) werden die Luftqualitätsziele der Europäischen Union erreicht werden. Probleme können sich noch bei Partikelemissionen der Dieselfahrzeuge zeigen, doch auch hier werden die Probleme durch technische Grenzwertvorgaben der Europäischen Union gelöst werden.

3.8.3 Entwicklung der Emissionen von Klimagasen

Klimavorsorge ist ein weltweiter Schwerpunkt der Umweltpolitik. Aus diesem Grund haben sich die Industrieländer 1997 in Kyoto auf eine Reduzierung der Treibhausgase von mindestens 5 Prozent geeinigt (Basisjahr 1990), die im Zeitraum 2008 bis 2012 erreicht werden muss. Aufbauend auf diese generelle Vereinbarung hat die EU zugesagt, die Emission der Treibhausgase im genannten Zeitraum um mindestens 8 Prozent zu reduzieren. Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen nationalen Gegebenheiten hat die Bundesregierung zugesagt, ihre Treibhausgasemissionen um 21 Prozent zu senken. Damit übernimmt Deutschland allein drei Viertel der Einsparung der EU.

Ein wesentliches Klimagas ist Kohlendioxid (CO₂). Es entsteht unter anderem bei allen Verbrennungsprozessen fossiler Energieträger. Die Bundesregierung hat sich das Ziel gesetzt, die CO₂-Emissionen bis 2005 um 25 Prozent zu senken (Basis 1990). Von 1990 bis 1999 wurde eine Reduktion um 15,3 Prozent erreicht. Dagegen stiegen die CO₂-Emissionen im Verkehrsbereich aufgrund der Fahrleistungszuwächse zwischen 1990 und 1998 um 11 Prozent an. Etwa ein Fünftel der CO₂-Emissionen in Deutschland entfällt derzeit auf den Verkehr. Künftig wird auch der Verkehr einen angemessenen Beitrag zu den angestrebten CO₂-Minderungen leisten müssen.

Das Bundeskabinett hat hierzu im Klimaschutzprogramm festgelegt, dass im Verkehrsbereich eine zusätzliche CO₂-Verminderung in Höhe von 15 bis 20 Mio. t zu erbringen ist. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen erarbeitet hierzu ein Aktionsprogramm. Hierbei werden u. a. technologische Innovationen und das Verkehrs- und Fahrverhalten der Bürger im Vordergrund stehen.

Das CO₂-Reduktionspotenzial durch energiebewusstes und umweltschonendes Verhalten ist erheblich und wird in Untersuchungen auf mindestens 15 Prozent geschätzt. Ein neuer Fahrstil würde nicht nur wesentliche Beiträge zum Klimaschutz bringen, sondern auch die Schadstoffemissionen und den Verkehrslärm erheblich reduzieren sowie die Sicherheit im Straßenverkehr und die Gesundheit der Verkehrsteilnehmer fördern.

Die im Zusammenhang mit der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 1992 erarbeiteten Verkehrsprognosen werden derzeit noch um eine Abschätzung der verkehrsbedingten CO₂-Entwicklung bis 2015 erweitert.

Durch die Kraftstoffverbrauchsreduzierungen beim Pkw kann spätestens ab 2010 mit einem progressiven Rückgang gerechnet werden. Hierdurch wird der verbrauchs-erhöhende Effekt der steigenden Fahrleistungen mittelfristig kompensiert. Im Straßengüterverkehr reicht die Reduktion des spezifischen Verbrauchs jedoch nicht aus, um die Zunahme der Fahrleistungen auszugleichen. Beim Luftverkehr ist aufgrund des absehbaren weiteren erheblichen Wachstums (etwa Verdoppelung bis 2015) der stärkste Zuwachs an verkehrsbedingten CO₂-Emissionen zu erwarten, trotz deutlicher Fortschritte bei der Senkung des spezifischen Kerosinverbrauchs. So ist der Treibstoffverbrauch moderner Triebwerke heute um 40 Prozent geringer als bei Triebwerken der ersten Generation, und weitere Verbesserungen sind zu erwarten.

Um einen nachhaltigen Klimaschutz im Verkehrsbereich zu erreichen, ist es erforderlich, den Verkehr so umweltschonend wie möglich zu gestalten. Die Politik ist dabei auf folgende Handlungsschwerpunkte gerichtet:

- nachhaltige Verkehrseinsparung, beispielsweise durch Schaffung verkehrsreduzierender Raum- und Siedlungsstrukturen sowie durch Verkehrsbeeinflussungsanlagen (Telematik),
- Verlagerung von Verkehr auf umweltschonendere Verkehrsmittel,
- verstärkte Information der Bürgerinnen und Bürger über umweltschonendes Verkehrsverhalten,
- technische Optimierung der Verkehrsmittel und Kraftstoffe,
- fiskalische Anreizmechanismen mit dem Ziel ressourcenschonender Mobilität.

Für einen umweltverträglichen und ressourcenschonenden Verkehr setzt die Bundesregierung auf ein breit gefächertes Maßnahmenpaket, das alle Bereiche der Verkehrspolitik einbezieht und sämtliche Verkehrsträger und ihre Infrastrukturen umfasst. Der Erfolg der Maßnahmen hängt insbesondere vom Umweltbewusstsein und den individuellen Entscheidungen der am Verkehr Beteiligten ab.

3.8.4 Entwicklung der Lärmemissionen

Ein weiterer Schwerpunkt ist die Bekämpfung der verkehrsbedingten Lärmemissionen. In Deutschland haben wir bereits heute im europaweiten Vergleich sehr strenge Immissionsgrenzwerte für Verkehrslärm beim Neu- und Ausbau von Straßen und Schienenwegen. Die Bundesregierung setzt ihre Bemühungen zur Reduzierung des Verkehrslärms unvermindert fort.

Jährlich gibt der Bund rund 250 Mio. DM für Lärmvorsorge an Bundesstraßen aus. In den Baukosten von

Straßenneu- und -ausbaumaßnahmen sind im Durchschnitt etwa 4 bis 5 Prozent für Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen. Den Auftragsverwaltungen stehen rund 60 Mio. DM für Lärmsanierungen an Bundesfernstraßen zur Verfügung; bisher wurde insgesamt sowohl für Lärmvorsorge- als auch für Lärmsanierungsmaßnahmen rund 5,8 Mrd. DM investiert.

Ein Schwerpunkt ist der Schutz vor Verkehrslärm besonders während der Nachtruhe. Dieser wird auf eine verbesserte gesetzliche Grundlage gestellt. Parallel dazu wird im Vorgriff auf eine gesetzliche Regelung ein Sofortprogramm für Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken aufgelegt („Lärmschutz für Härtefälle an bestehenden Schienenstrecken“). Hierfür standen in den Haushalten 1999 und 2000 erstmals jeweils 100 Mio. DM im Bundeshaushalt zur Verfügung. Für die nächsten Jahre sind Mittel in gleicher Höhe eingeplant. Die Flughäfen haben in den vergangenen 25 Jahren etwa 920 Mio. DM in den Lärmschutz investiert. Der Betrag pro Jahr ist dabei kontinuierlich gestiegen und dürfte auch in Zukunft in einer entsprechenden Größenordnung liegen.

Im Rahmen der Bestrebungen, den Fluglärm zu vermindern, wird derzeit die Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm vorbereitet, wobei insbesondere eine spürbare Verschärfung der Lärmschutzgrenzwerte für die bestehenden Schutzzonen 1 und 2 und die Einführung einer Nachtschutzzone angestrebt werden.

3.9 Förderung neuer Technologien

Ökonomie und Ökologie sind kein Widerspruch, sondern gleichrangige Ziele einer nachhaltigen Entwicklung im Verkehrsbereich. Beim Erwerb und der Nutzung von Kraftfahrzeugen und öffentlichen Verkehrsmitteln sollen Bürger und Unternehmen ein preisgünstiges und umweltfreundliches Angebot vorfinden. Die Bundesregierung fördert die Entwicklung umweltfreundlicher Antriebstechnologien und alternativer Kraftstoffe.

Die Chancen des vorhandenen Innovationspotenzials der deutschen Wirtschaft für zukunftsfähige und nachhaltige Mobilität müssen genutzt werden. Gemeinsam mit der Wirtschaft arbeiten wir dazu an intelligenten Lösungen. Diese Lösungen werden nachhaltiges Wachstum ermöglichen und die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft unterstützen. Dies ist entscheidend für eine lebenswerte Umwelt und damit zugleich ein wichtiger Standortfaktor.

3.9.1 Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie

Die Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie (VES) ist eine gemeinsame Aktivität des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, der Automobilhersteller BMW, DaimlerChrysler, MAN und VW sowie der Energieunternehmen Shell, ARAL und RWE zur Markteinführung alternativer Kraftstoffe.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen hält die Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie für eine der wichtigsten Initiativen im Verkehrssektor. Sie ist aus technischer Sicht ein innovatives und zukunftsweisendes Vorhaben. Gleichzeitig kann sie einen wesentlichen Beitrag zur Minderung der Emissionen im Straßenverkehr und in der gesamten Energiebereitstellungskette für den Verkehr liefern und damit zum Erreichen der in Kyoto vereinbarten Klimaschutz-Ziele beitragen.

Eine vergleichbare Initiative, deren Erkenntnisse die Verkehrswirtschaftliche Energiestrategie nutzt, existiert in den USA seit 1993 in Form des PNGV-Programms (Partnership for a New Generation of Vehicles). Das Hauptziel dabei ist, dass jeder der drei beteiligten Automobilhersteller bis 2004 einen Prototypen für einen zu wettbewerbsfähigen Kosten produzierbaren Mittelklasse-Pkw entwickelt, dessen Treibstoffverbrauch durch den Einsatz neuer Technologien um den Faktor drei geringer ist. Ein weiteres Ziel besteht darin, Bio-Treibstoffe zu gleichen Kosten wie Importöl herzustellen.

Ziel der Verkehrswirtschaftlichen Energiestrategie ist es, dass sich Automobilindustrie und Energiewirtschaft unter Moderation der Bundesregierung auf einen nach technischen, ökonomischen sowie ökologischen Kriterien geeigneten alternativen Kraftstoff für Personen- und Nutzfahrzeuge verständigen. Dieser Kraftstoff soll

- möglichst erdölunabhängig sein,
- aus erneuerbaren Rohstoffen hergestellt werden können,
- die Emission von Schadstoffen und CO₂ in der gesamten Energiekette weiter reduzieren sowie
- für ein breites Spektrum von Antriebssystemen einsetzbar sein (z. B. Verbrennungsmotoren, Elektromotoren, Brennstoffzellen und Hybridantriebe).

Hierauf aufbauend sollen eine gemeinsame Strategie für eine breite und flächendeckende Markteinführung und Vorstellungen über die dafür notwendigen Rahmenbedingungen entwickelt werden.

Aufgrund der Parameter Versorgungspotenzial, Wirkungsgrad, CO₂-Reduktion, Kosten und Wertschöpfung werden zunächst drei Kraftstoffe weiter untersucht: Erdgas, Methanol und Wasserstoff. Am 19. Januar 2000 wurde vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und den Unternehmensvorständen gemeinsam der Startschuss für die Entwicklung einer Strategie zur Markteinführung des auszuwählenden Kraftstoffs gegeben.

3.9.2 Alternative Antriebe

Konventionelle Antriebssysteme werden weiterhin auf der Basis fossiler Brennstoffe den Straßenverkehr und insbesondere den Individualverkehr dominieren. Weiterentwickelte Motoren, Abgasreinigungssysteme und verbesserte Kraftstoffe lassen aber für die Zukunft weitere Fortschritte bei der Verringerung der Schadstoff- und der CO₂-Emissionen erwarten.

Jedoch bestehen mittelfristig auch gute Chancen, dass Erdgasantriebe, die bei der Verwendung geeigneter Antriebs- und Abgasreinigungskomponenten unter Umweltsichtspunkten positiv zu bewerten sind, in bestimmten Marktsegmenten einen nennenswerten Anteil erreichen. Dieses Antriebssystem ist technisch erprobt und marktreif, wobei eine weitere Verbreitung durch eine Reihe von Maßnahmen gefördert wird (u. a. Steuerermäßigung für Erdgas und Flüssiggas zum Betrieb von Kraftfahrzeugen bis 2009). Der Schwerpunkt der Förderung liegt im Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs. Außerdem unterstützt die Bundesregierung auch die im Februar 2000 gestartete Informationskampagne für Erdgasfahrzeuge, die von der Gaswirtschaft und einigen Automobilherstellern getragen wird.

3.9.3 Technologische Weiterentwicklungen der einzelnen Verkehrsarten

Straßenverkehr

- Der durchschnittliche Kraftstoffverbrauch soll bis zum Jahre 2005 um 25 Prozent (gemessen am Stand 1990) aufgrund der Selbstverpflichtung des Verbands der deutschen Automobilindustrie reduziert werden. Die Überprüfung des Zieles (Monitoring) wird eigenständig durchgeführt.
- Um Wettbewerbsverzerrungen in Europa zu vermeiden, hat die EU-Kommission im Rahmen der „Strategie der Gemeinschaft zur Verminderung der CO₂-Emissionen von Personenkraftwagen und zur Senkung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs“ eine freiwillige Selbstverpflichtung mit den Dachverbänden der europäischen Automobilindustrie sowie der japanischen und koreanischen Automobilindustrie abgeschlossen.
- Das Ziel der Gemeinschaftsstrategie ist es, spätestens bis 2010 in der EU die CO₂-Emissionen neuer Pkw auf durchschnittlich 120 g CO₂/km zu verringern. Dies entspricht etwa einem Durchschnittsverbrauch pro 100 km von ca. 5 Litern für Benzinfahrzeuge und ca. 4,5 Litern für Dieselfahrzeuge. Diese Zielwerte sind bei gleichzeitiger Schadstoffreduzierung in 2 Stufen (2000 und 2005) zu erbringen.
- Schließlich wird der Kauf verbrauchs- und schadstoffarmer Fahrzeuge gefördert. Dies geschieht mit steuerlichen Anreizen für „Euro 4“-Fahrzeuge sowie für Pkw, die bis zu 90 g CO₂/km (so genanntes 3-Liter-Auto) emittieren.

Schienenverkehr

Folgende Punkte sind relevant:

- Unterbringung der gesamten Antriebstechnik im Personennah- und -fernverkehr unter dem Wagenkasten sowie Verteilung der Antriebs- und Bremsleistungen auf viele Achsen. Als Ziel wird nahezu eine Halbierung des Leistungsgewichts von derzeit ca. 6,5 kg/kW angestrebt. Darüber hinaus soll eine verbesserte Energierückgewinnung aus Bremsvorgängen erfolgen.

- Einsatz von Brennstoffzellen statt von Dieselmotoren in bestimmten Fällen.
- Entwicklung eines einheitlichen Systems zur Zugsicherung- und Zugbeeinflussung für die europäischen Bahnen durch das auch von der EU unterstützte ETCS-Projekt. Das System liefert einen Beitrag zur Interoperabilität, sodass im Hochgeschwindigkeitswie im konventionellen Schienenverkehr europaweite Verbindungen angeboten werden können, wie sie im Straßengüter- und im Luftverkehr bereits üblich sind.
- Einsatz moderner Satelliten-, Funk- und Rechentechnik zur Flexibilisierung des Leistungsvermögens und damit zur Erhöhung der Nutzung der Strecken, sodass die Transportkosten gesenkt werden können.

Luftverkehr

Wesentliche Punkte sind:

- die Fortschreibung technischer Standards (u. a. in Bezug auf die Schadstoffanforderungen an Triebwerke, die Lärmanforderungen an Flugzeuge und die Umweltverträglichkeit von Kraftstoffen) in internationalem Rahmen,
- Maßnahmen zur umweltverträglichen Gestaltung des Flugbetriebs (z. B. lärmmindernde An- und Abflugverfahren) sowie
- die Entwicklung des neuen Gütertransportmittels Cargo-Lifter, dessen Energieverbrauch sowie Schadstoffemissionen weit unter dem Niveau konkurrierender Transportmittel liegen. Es ermöglicht vor allem den Transport von großvolumigen Gütern.

See- und Binnenschifffahrt

Der spezifische Kraftstoffverbrauch der See- und der Binnenschifffahrt weist derzeit den niedrigsten Wert im Vergleich zu allen anderen Verkehrsarten auf.

Ebenso wie im Luftverkehr konzentrieren sich auch in der Seeschifffahrt die Bemühungen auf die Reduktion der von ihr ausgehenden Schad- und klimarelevanten Stoffe im Rahmen internationaler, weltweit verbindlicher Standards.

Ein wichtiger Einstieg in die Emissionsreduktion ist mit der Verabschiedung einer neuen Anlage VI („Luftverschmutzung“) zum MARPOL-Übereinkommen gelungen. Sie sieht die Reduktion der NO_x-Emissionen sowie die weltweite Beschränkung des Schwefelgehaltes auf 4,5 Prozent vor und die Ausweisung der Ostsee als besonderes Schwefel-Emissions-Überwachungsgebiet mit einem zulässigen Schwefelgehalt von 1,5 Prozent. Mittelfristig sollen darüber hinaus auch auf der Nordsee nur Treibstoffe mit einem maximalen Schwefelgehalt von 1,5 Prozent zulässig sein.

Die Zentralkommission für die Rheinschifffahrt (ZKR) ist in Europa die bedeutendste internationale öffentlich-rechtliche Institution in der Binnenschifffahrt. Vor allem

aufgrund deutscher Vorarbeiten hat sie die Einführung von Grenzwerten für die Emissionen von NO_x, CO, HC und Partikeln neuer Motoren in der Rheinschifffahrt ab dem 1. Januar 2000 beschlossen. Die spätere Anpassung der Grenzwerte an den technischen Fortschritt sowie ihre Einführung auf allen Binnenwasserstraßen der EU ist abzu- sehen.

3.9.4. Verkehrstelematik

Zur zügigen und umfassenden Einführung der Verkehrs- telematik in Deutschland hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen den Zusammen- schluss von Politik, Industrie, Verkehrswirtschaft und Dienstleistern im Wirtschaftsforum Verkehrstelematik ini- tiert. Die Aufgaben der Privatwirtschaft liegen in der Ent- wicklung und Einführung marktreifer Telematikprodukte und -dienste, die Aufgaben der öffentlichen Hand in der Festlegung der Rahmenbedingungen zur Förderung der Telematikdienstleistungen.

Viel versprechende Potenziale für den Verkehrstelema- tikmarkt werden in folgenden Bereichen gesehen:

- Im Güterverkehr haben intermodale Telematikprodukte und -dienste aufgrund der Möglichkeit zur verstärkten Bildung von Transportketten und zur Optimierung der notwendigen Schnittstellen große Entwicklungsmög- lichkeiten.
- Im öffentlichen Verkehr werden im Bereich telema- tikgestützter statischer und dynamischer Kunden- informationssysteme sowie in Einrichtungen für den bargeldlosen Zahlungsverkehr erhebliche Potenziale gesehen.
- Im Bereich der fahrzeugbezogenen Technologien, wie etwa dem Einsatz von Fahrerassistenzsystemen, stecken noch erhebliche Entwicklungsmöglichkeiten.
- Parkleit- und Verkehrsinformationssysteme reduzie- ren den Parkplatzsuchverkehr, der zu Spitzenzeiten 30 bis 40 Prozent des innerstädtischen Verkehrs aus- macht, um bis zu 25 Prozent.
- Auch Systeme und Dienste zur Verkehrsbeeinflussung entlang des Straßennetzes können zur Erhöhung der Verkehrssicherheit und zur Verbesserung des Ver- kehrsablaufs wesentlich beitragen. Die Zahl der Un- fälle kann um 20 bis 30 Prozent gesenkt werden, während die Leistungsfähigkeit der Straßen um 5 bis 10 Prozent erhöht werden kann. Im Jahr 2002 werden die störanfälligsten Bereiche des Autobahnnetzes (ca. 3 200 km) Verkehrsbeeinflussungsanlagen besitzen.
- Park & Ride-Informationen erleichtern den Autofah- rern durch frühzeitige Hinweise auf die Verkehrs- dichte im Zentrum und auf P & R-Anlagen mit ÖPNV- Anschlüssen das Umsteigen auf Busse und Bahnen.

Durch den Einsatz von Logistik- und Flottenmanage- mentsystemen kann nicht nur der Anteil der Leerfahrten minimiert werden (derzeit ca. 30 Prozent); auch die An- zahl und Länge der Fahrten sowie die daraus resultieren- den Verkehrsleistungen im Güterverkehr lassen sich da-

mit reduzieren. Neben einer besseren Planbarkeit ist es möglich, durch Ausnutzung von Bündelungseffekten die Transport- und Infrastrukturkapazität der Verkehrsmittel besser auszulasten. Die umweltfreundlicheren Verkehrs- träger Schiene und Wasserstraße werden auf diese Weise stärker am Wachstum des Güterverkehrs beteiligt.

Damit auch kleine und mittlere Unternehmen im Trans- portsektor von den neuen Informations- und Kommunika- tionstechnologien profitieren, strebt das Bundesministe- rium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Zusammenarbeit mit dem Bundesministerium für Wirt- schaft an, im Rahmen der Initiative „Elektronischer Ge- schäftsverkehr“ regionale Kompetenzzentren zu nutzen, um die diesbezüglichen Kenntnisse in mittelständischen Unternehmen zu verbessern. Langfristig sollen dadurch ein effektiveres Management der gemeinsamen Fahrzeug- flotte und eine bessere Auslastung vorhandener Infra- strukturkapazitäten erreicht werden.

Aufgrund der wachsenden Bedeutung der Satellitenni- vigation und der eingeschränkten Einsatzmöglichkeiten der existierenden, national kontrollierten Satellitenni- vigationssysteme hat sich die Europäische Union entschlossen, die vorhandenen Satellitennavigationssysteme bis zum Jahr 2003 für weitergehende zivile Anwendungen nutzbar zu machen. Trotzdem fehlen nach wie vor die zivile Kon- trolle über das Gesamtsystem sowie die Garantie für die Zuverlässigkeit der Systemfunktion.

Daher strebt die Europäische Kommission den Aufbau ei- nes globalen, zivilen Satellitennavigationssystems ein- schließlich terrestrischer Infrastruktur an (GNSS 2 – Galileo). Der EU-Ministerrat hat unter deutscher Rat- spräsidentschaft am 19. Juli 1999 beschlossen, die bis ca. Ende des Jahres 2000 reichende Definitionsphase des Vorhabens in Angriff zu nehmen. Während dieser Phase sollen die Durchführbarkeit des Projektes unter- sucht und ein tragfähiges Konzept zur Finanzierung auf überwiegend privatwirtschaftlicher Basis erstellt werden. Die Ergebnisse sollen dem Europäischen Rat Ende 2000 als Entscheidungsgrundlage dienen. Bei einer Entschei- dung für eine Weiterführung soll Galileo ab dem Jahr 2008 zur Verfügung stehen und unter privatwirtschaftli- cher Organisation betrieben werden.

In seiner fachlichen Verantwortung für die Hauptnutzer der Satellitennavigation unterstützt das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen die Aktivitäten der Eu- ropäischen Kommission. Darüber hinaus beteiligt sich das Ministerium mit insgesamt 75 Mio. DM an einem Pro- gramm der Europäischen Weltraumagentur ESA, die im Auftrag der Europäischen Kommission anwendungsnahe Forschungen für GNSS 1 und GNSS 2 betreibt.

3.10 Unterstützung der Mobilitäts- forschung

Aufgrund der wachsenden Bedeutung des Verkehrs für die wirtschaftliche, technische und ökologische Entwicklung einer modernen Gesellschaft hat sich die Mobilitätsfor-

schung zu einem stark beachteten und weit ausdifferenzierten interdisziplinären Forschungsgebiet entwickelt.

Zur Lösung der mit einem modernen und zukunftsgerichteten Verkehrssystem verbundenen Fragen hat die Bundesregierung sowohl im Rahmen der Forschungsförderung des Bundesministeriums für Bildung und Forschung wie auch der Ressortforschung umfangreiche und zielgerichtete Forschungsprogramme aufgelegt. Am 15. März 2000 wurde durch das Bundeskabinett das Forschungsprogramm „Mobilität und Verkehr“ verabschiedet. Für einen Zeitraum von vier Jahren, von 2000 bis 2003, werden zur Realisierung anspruchsvoller Handlungsfelder hierzu rd. 500 Mio. DM bereitgestellt. Die insgesamt sieben Handlungsfelder umfassen folgende Themenbereiche:

- das intelligente Verkehrsnetz,
- mehr Güter für Bahn und Schiff,
- schneller, bequemer und umweltfreundlicher mit Bahnen und Bussen,
- verantwortungsvoller Umgang mit Gesundheit, Umwelt und Ressourcen,
- Verkehrssicherheit, eine kontinuierliche Aufgabe,
- Mobilität besser verstehen und
- Stärkung der Verkehrsforschungslandschaft.

Ergänzend und mehr auf den direkten Umsetzungsbedarf gerichtet werden im Rahmen der Ressortforschung des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen mit jährlich rund 40 Mio. DM Forschungsschwerpunkte im Bereich der Straßenverkehrssicherheit, der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, des Transportes gefährlicher Güter oder auch des Öffentlichen Personennahverkehrs gefördert. Aber auch die Weiterentwicklung der zur Verkehrsinfrastrukturplanung notwendigen Planungsinstrumente, die Entwicklung von Szenarien und der darauf aufbauenden Prognosen ist Gegenstand der Ressortforschung.

Die Europäische Union stellt mit ihren verkehrsrelevanten Leitaktionen im 5. Forschungsrahmenprogramm im Zeitraum 1998 bis 2002 für die Bereiche „Nachhaltige Mobilität und Zusammenwirken der Verkehrsträger“, „Landverkehrstechnologien und Meerestechnologien“ sowie „Neue Perspektiven für die Luftfahrt“ rund 2,8 Mrd. DM bereit.

Der aus der aktuellen und zukünftigen Verkehrsforschung zu erwartende Erkenntnisfortschritt wird erheblich sein. Die Bundesregierung wird mit geeigneten Instrumenten sicherstellen, dass dieser Erkenntnisfortschritt in aufbereiteter Form den politischen Entscheidungsträgern zur Verfügung gestellt wird.

4. Planungssicherheit für die Verkehrsinvestitionen des Bundes

Die geschilderten Bausteine einer integrierten Verkehrspolitik lassen sich nur dann zu einem in sich schlüssigen System zusammenführen, wenn hierfür moderne Verkehrswege zur Verfügung stehen. Daher wird im Folgenden aufgezeigt, wie die Bundesregierung die Herausforderung annimmt, eine auf Dauer leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur zu schaffen, die den Anforderungen der Zukunft gerecht wird.

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur erfordern einen langen Planungsvorlauf. Für die Verwirklichung einer integrierten Verkehrspolitik müssen deswegen Planungssicherheit gegeben und Finanzierungssicherheit geschaffen werden. Auf diese Weise werden Wachstum und Beschäftigung gesteigert. Zudem bekräftigt die Bundesregierung mit der Fortsetzung der Arbeiten an den Verkehrsprojekten Deutsche Einheit ihre Priorität für den Aufbau Ost.

Die Bundesregierung folgt dieser Überzeugung mit ihren Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur. Mit dem größten Investitionshaushalt des Bundes unterstreicht sie ihren Beitrag zur Sicherung von Arbeit, Wirtschaftswachstum und sozialer Stabilität. Neben dem Neu- und Ausbau der Bundesverkehrswege kommt den Investitio-

nen für deren Erhaltung und Ersatz in den kommenden Jahren eine wachsende Bedeutung zu. Bei der Schiene haben Investitionen in die Sanierung und Optimierung des Netzes Vorrang vor seiner Erweiterung.

4.1 Investitionsprogramm 1999 bis 2002

Die Bundesregierung überarbeitet den Bundesverkehrswegeplan aus dem Jahr 1992, weil seine Grundlagen nicht mehr aktuell sind. Bis zur Vorlage des überarbeiteten Bundesverkehrswegeplans wird durch das Investitionsprogramm 1999 bis 2002 Kontinuität und Planungssicherheit geschaffen.

Im Investitionsprogramm sind alle im Bau befindlichen sowie in Abhängigkeit von der Finanzausstattung im Zeitraum 1999 bis 2002 realisierbaren Vorhaben von Schiene, Straße und Wasserstraße aus dem „Vordringlichen Bedarf“ der Bedarfspläne für die Bundesschienenwege und die Bundesfernstraßen sowie der Liste der als vordringlich eingestuften Bundeswasserstraßenprojekte des geltenden Bundesverkehrswegeplans zusammengefasst. Das Investitionsprogramm sichert Planungs- und Baukontinuität. Auch über das Jahr 2002 hinaus können die begonnenen Maßnahmen fortgeführt werden.

Tabelle 1

**Investitionsprogramm 1999 bis 2002:
Verteilung der Investitionsmittel – Investitionsstruktur – (Zahlenangaben in Mrd. DM)**

	hoch prioritäre Maßnahmen		prioritäre Maßnahmen	Gesamtinvestitionen
	Aus- und Neubau	Ersatz und Erhaltung		
Bundesschienenwege (davon Eigenmittel der DB AG) + EFRE-Mittel**	13,4 0,24	14,7	1,3	29,4 (3,6)* 0,24
Bundesfernstraßen + EFRE-Mittel	17,9 0,68	13,8	1,3	33,0 0,68
Bundeswasserstraßen + EFRE-Mittel	1,2 0,02	2,6	0,25	4,05 0,02
Gesamtsumme	33,44	31,10	2,85	67,39

* Die endgültige Höhe bleibt den Verhandlungen über die Eigenmittel der DB AG vorbehalten.

** EFRE = Europäischer Fonds für regionale Entwicklung

Das Gesamtinvestitionsvolumen des Investitionsprogramms beläuft sich bis 2002 auf 67,4 Mrd. DM. Das Programm enthält mehr als 900 hoch prioritäre Aus- und Neubaumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 64,5 Mrd. DM – darin enthalten sind auch die erforderlichen Mittel für Ersatz und Erhaltung der bestehenden Infrastruktur – sowie prioritäre Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen in Höhe von weiteren 2,85 Mrd. DM. Darüber hinaus binden die Projekte des Programms nach 2002 weitere Investitionsmittel in Höhe von 50 Mrd. DM, sodass eine langfristige Planungssicherheit gegeben ist. Mit der Kabinettsentscheidung zum Haushalt 2001 und der Finanzplanung des Bundes bis 2004 hat die Bundesregierung die Voraussetzung dafür geschaffen, dass die Maßnahmen planmäßig fertig gestellt werden können.

Einen Schwerpunkt des Investitionsprogramms bilden die Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) und damit der Bau von Verkehrsinfrastruktur in den neuen Ländern. Hinzu kommen Maßnahmen des Bundesprogramms Verkehrsinfrastruktur, die mit Mitteln des Europäischen Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) und komplementären Bundesmitteln, die im Investitionsprogramm enthalten sind, finanziert werden. Damit hält das Investitionsprogramm 1999 bis 2002 am Schwerpunkt für den Aufbau Ost fest und stellt die Fortsetzung von begonnenen Vorhaben in den betroffenen Regionen sicher.

Etwa die Hälfte der im Programm veranschlagten Investitionen steht für den Ersatz und die Erhaltung der bestehenden Infrastruktur zur Verfügung. Im Bereich der Schienenwegeinvestitionen konnte die notwendige Trendumkehr hin zu den Investitionen in das bestehende Netz vollzogen werden.

Angleichung der Investitionsmittel für Schiene und Straße

Ein Vergleich der Verkehrsträger Schiene und Straße – unter Einbeziehung der Investitionen, die im Zeitraum 1999 bis 2002 außerhalb des Investitionsprogramms in die Schienenwege fließen (S-Bahn-Bau, Maßnahmen nach dem Eisenbahnkreuzungsgesetz, Lärmsanierung) – zeigt, dass für beide Verkehrsträger Investitionen mit einem Betrag in annähernd gleicher Höhe eingeplant sind.

4.2 EFRE-Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur 2000 bis 2006

Im Jahr 2000 wird der Europäische Fonds für Regionale Entwicklung (EFRE) erstmalig in Deutschland für die Förderung von Verkehrsinfrastrukturvorhaben in den Ziel-1-Gebieten (neue Länder) geöffnet. Das Bundeskabinett hat am 26. Mai 1999 die Aufstellung eines gesonderten Bundesprogramms „Verkehrsinfrastruktur“ beschlossen, für das im Förderzeitraum 2000 bis 2006 insgesamt 1,592 Mrd. Euro (siehe Tabelle 2) aus den Strukturfondsmitteln des EFRE beantragt werden.

Die für eine Förderung vorgesehenen und mit den Ländern abgestimmten Projektvorschläge sollen beschleunigt realisiert werden um, einen wesentlichen Beitrag zur regionalen Entwicklung und zum Wachstum des Wirtschaftspotenzials in den neuen Ländern zu leisten.

Die zu fördernden Verkehrsinfrastrukturprojekte ergänzen die Planungen der Länder durch die Realisierung von:

- Vorhaben des Transeuropäischen Verkehrsnetzes (TEN), die im gemeinsamen Interesse liegen, sowie

Tabelle 2

**Geplante Investitionen im EFRE-Bundesprogramm
„Verkehrsinfrastruktur“ 2000 bis 2006 (in Mio. DM)**

	Bundesschienenwege	Bundesfernstraßen	Bundeswasserstraßen	Summe
Gesamtinvestitionen	2 665,93	3 481,67	25,00	6 172,60
davon Anteil EFRE	1 060,53	2 036,33	16,82	3 113,68

- Vorhaben mit überregionaler Bedeutung, die insbesondere Ballungsräume und Oberzentren miteinander verbinden.

Im Bereich der Bundesschienenwege und der Bundeswasserstraßen wird Ausbauprojekten Vorrang eingeräumt, die einen wesentlichen Beitrag zur Beseitigung bestehender Engpässe, zur Bestandssicherung sowie zur Modernisierung der Infrastruktur und der Sicherungstechnik leisten. Dagegen haben im Bereich der Bundesfernstraßen diejenigen Neubauvorhaben Priorität, für die der Gesetzgeber bereits einen vordringlichen Bedarf festgestellt hat. Sie stehen darüber hinaus unter dem Vorbehalt der grundsätzlichen Genehmigung sowie der Festlegung der Förderhöhe durch die EU-Kommission.

4.3 Anti-Stau-Programm für die Bundesschienenwege, Bundesautobahnen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 2003 bis 2007

Das auf fünf Jahre angelegte Anti-Stau-Programm ist erforderlich, weil trotz der mit dem Investitionsprogramm 1999 bis 2002 festgelegten Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur infolge der Verkehrszunahme maßgebliche Engpässe bestehen, die – früher als es mit den normalen Mitteln des Investitionshaushalts möglich wäre – beseitigt werden sollen. Die nicht nur im Bereich der Bundesautobahnen, sondern auch im Schienen- und Wasserstraßennetz auftretenden Engpässe führen zu erheblichen volkswirtschaftlichen Einbußen, die vermieden werden müssen.

Das Anti-Stau-Programm hat ein Investitionsvolumen von 7,4 Mrd. DM. Hiervon entfallen 3,7 Mrd. DM auf die Bundesautobahnen, 2,8 Mrd. DM auf die Bundesschienenwege und 0,9 Mrd. DM auf die Bundeswasserstraßen.

Die Finanzierung des Programms erfolgt ausschließlich mit zusätzlichen Mitteln, d. h. die normalen Investitionen laufen ohne Reduzierung weiter. Die Mittel sind ein Teilbetrag der ab 2003 verfügbaren Einnahmen aus den Mehreinnahmen aus der streckenbezogenen Autobahngebühr für schwere Lkw, die die heutige zeitbezogene Straßenbenutzungsgebühr (Eurovignette) ablösen soll. Um mit dem Anti-Stau-Programm die größtmöglichen Wirkungen zu erzielen, erfolgte die Projektauswahl nach klaren und bundesweit einheitlichen verkehrstechnischen Kriterien

und unabhängig von den sonst üblichen regionalen Verteilungsmaßstäben. Engpässe im Bereich der Bundesautobahnen wurden folgendermaßen definiert:

- 4-streifige Autobahnen mit durchschnittlichen Verkehrsstärken von über 65 000 Kraftfahrzeugen pro Tag (Zählung 1995),
- Autobahnstrecken mit hohem Lkw-Anteil, fehlenden Standstreifen und großen Steigungen oder Gefällen sowie
- entscheidende Lücken im Netz, die bislang regelmäßig zu Staus im vorhandenen Netz geführt haben.

Zu den in das Programm aufgenommenen Bundesschienenwegen gehören:

- Strecken mit stark eingeschränkter zulässiger Geschwindigkeit, z. B. aufgrund maroder Bausubstanz oder betrieblicher Zwänge,
- eingleisige Streckenabschnitte mit hoher Zugbelegung,
- Lücken im Hochgeschwindigkeitsnetz sowie
- Engpässe in Rangierbahnhöfen und beim Kombinierten Ladungsverkehr.

Die Auswahlkriterien im Bereich der Bundeswasserstraßen erfüllen:

- Strecken mit Sperrungen wegen schlechter Bausubstanz und Sicherheitsmängeln,
- Strecken mit starker Reduzierung der Leistungsfähigkeit wegen nicht ausreichender Wassertiefe (Wirtschaftlichkeit der Transporte) sowie
- Streckenabschnitte mit zu hohen Wartezeiten an Schleusen und Hebewerken bei fehlenden Ausweichmöglichkeiten.

4.4 Zukunftsinvestitionsprogramm

Das Zukunftsinvestitionsprogramm der Bundesregierung basiert auf Zinsersparnissen aus der Versteigerung der UMTS-Lizenzen. In den Jahren 2001 bis 2003 wird jeweils ein Betrag von 4 Mrd. DM zielgerichtet für zusätzliche Investitionen in den Bereichen Verkehr, Forschung und Bildung sowie Energie eingesetzt. Mit einem Anteil von 2,9 Mrd. DM bilden die Verbesserung und Erweiterung der Verkehrsinfrastruktur eindeutig den Schwerpunkt

des Zukunftsinvestitionsprogramms. Mit der Ausweitung der Investitionen in das Schienen- und Straßennetz werden die Grundlagen für einen reibungslosen und energiesparenden Verkehrsfluss in Deutschland verbreitert. Bis zum Jahr 2003 werden sich die zusätzlichen Investitionen auf 8,7 Mrd. DM belaufen. Von den eingesparten Zinsausgaben werden 6 Mrd. DM in den Ausbau der Schienenwege investiert. Zum einen steigert die Bundesregierung damit die Attraktivität der Schiene und entlastet auf diese Weise die Straßen. Das Geld fließt in die Sanierung des Streckennetzes und die Beseitigung von Langsamfahrstellen. Zum anderen wird das Netz an die veränderten Verkehrsströme in Europa angepasst. Dazu werden Engpässe und Nadelöhre beseitigt, sodass die Bahnen schneller, pünktlicher und leistungsfähiger werden. Die konkreten Maßnahmen

werden in einem „Zukunftspaket Schiene“ festgelegt. Damit wird ein weiterer Beitrag zur Konsolidierung der Bahn geleistet.

Der Straßenbau erhält im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms in den kommenden drei Jahren insgesamt 2,7 Mrd. DM. Damit werden 125 zusätzliche Ortsumgehungen finanziert, die dazu führen, dass die Anwohner von Lärm und Abgasen entlastet, die Straßen sicherer und die Fahrzeiten verkürzt werden. Das entsprechende Programm wurde vom Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen am 26. Oktober 2000 der Öffentlichkeit vorgestellt. Insgesamt erreichen die Mittel, die für die Bundesfernstraßen zur Verfügung stehen, im kommenden Jahr einen Betrag in Höhe von 10,8 Mrd. DM.

5. Bundesverkehrswegeplan für eine zukunftsfähige Infrastruktur

5.1 Erfahrungen mit der Bundesverkehrswegeplanung

Der Bund ist nach dem Grundgesetz als Eigentümer der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) und der Bundeswasserstraßen zuständig für deren Neu- und Ausbau sowie deren Ersatz und Erhaltung. Das Eigentum an den Schienenwegen und an den für den Bahnbetrieb notwendigen Anlagen ist auf die DB AG übertragen worden. Der Bund finanziert den Neu- und Ausbau sowie Ersatzinvestitionen in die Schienenwege der Eisenbahnen des Bundes, während die Kosten der Unterhaltung und Instandsetzung der Schienenwege von der DB AG, die noch zu 100 Prozent in der Hand des Bundes ist, getragen werden.

Die Finanzmittel für die Verkehrswege müssen verantwortungsvoll und dem Gemeinwohl dienend eingesetzt werden, weil es sich um teure, langlebige Wirtschaftsgüter handelt. Da große Investitionsprojekte miteinander um knappe Haushaltsmittel konkurrieren, hat die Bundesregierung ihre Investitionspolitik im Bereich der Bundesverkehrswege seit Mitte der 70er-Jahre auf einer verkehrsträgerübergreifenden Planung in Form von Bundesverkehrswegeplänen aufgebaut. Damit wird angestrebt, die vielfältigen Wechselbeziehungen der einzelnen Verkehrsträger zu berücksichtigen und die artspezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger voll zur Geltung zu bringen. Wichtige Elemente der Bundesverkehrswegeplanung sind:

- verkehrsträgerübergreifende Prognosen für den Personen- und Güterverkehr auf der Basis von Szenarien sowie
- gesamtwirtschaftliche Projektbewertungen nach verkehrsträgerübergreifend einheitlichen Maßstäben zur Feststellung der Bauwürdigkeit und der Dringlichkeit von erwogenen Verkehrswegeprojekten.

Die Festlegung der Dringlichkeit von erwogenen Verkehrswegeprojekten und damit die Gewährleistung der Planungssicherheit in den Bundesverkehrswegeplänen geht aus von den für den jeweiligen Geltungszeitraum (in der Regel zehn Jahre) voraussichtlich für den Ersatz und die Erhaltung sowie den Neu- und Ausbau der bestehenden Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stehenden Finanzmitteln (Extrapolation der Finanzplanung). Der Bundesverkehrswegeplan ist dennoch lediglich ein Investitionsrahmenplan; zur Finanzierung und zum Zeitpunkt der Realisierung einer Maßnahme werden keine Festlegungen getroffen. Die Verwirklichung der einzelnen Maßnahmen erfolgt bei Vorliegen des Baurechts nach Maßgabe der jährlich zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel.

Aufbauend auf den Bundesverkehrswegeplänen werden Bedarfspläne für den Ausbau der Bundesfernstraßen und der Bundesschienenwege als Anlage zu entsprechenden Ausbaugesetzen in einem Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Während Bundesverkehrswegepläne Regierungsprogramme sind, haben die Bedarfspläne Gesetzesrang. Die Bedarfspläne gelten auch während der Überarbeitung eines Bundesverkehrswegeplans uneingeschränkt fort, bis sie durch ein entsprechendes Änderungsgesetz angepasst werden. Eine Überprüfung ist im Abstand von fünf Jahren vorgesehen, um zu ermitteln, ob der Bedarf an die zwischenzeitlich eingetretene Wirtschafts- und Verkehrsentwicklung anzupassen ist.

Aufgrund der vereinigungsbedingten Besonderheiten wurde bei der Aufstellung des ersten gesamtdeutschen Bundesverkehrswegeplans im Jahr 1992 dessen Gestaltungszeitraum auf mehr als 20 Jahre ausgedehnt. Damit konnte einerseits dem gewaltigen Nachholbedarf in den neuen Ländern Rechnung getragen werden. Andererseits wurde sichergestellt, dass die Planungen für die Baumaßnahmen in den alten Ländern keine Abstriche erfahren.

Acht Jahre nach seiner Verabschiedung ist der geltende Bundesverkehrswegeplan in vielfacher Hinsicht nicht mehr aktuell. Zu den Mängeln gehören

- ein unrealistischer Finanzrahmen,
- veraltete Projektkosten,
- überholte Verkehrsprognosen sowie
- die Notwendigkeit zur Modernisierung des Bewertungsverfahrens.

Aus diesen Gründen fordert die Koalitionsvereinbarung vom 20. Oktober 1998, den Bundesverkehrswegeplan zu überarbeiten. Um die Planungssicherheit nicht zu gefährden, wird es bis zum Abschluss der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans keine Bauunterbrechungen geben; bereits vergebene Aufträge werden ausgeführt.

5.2 Investitionspolitische Schwerpunkte

Die investitionspolitischen Schwerpunkte des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen sind:

Fortsetzung des Aufbaus Ost

Die zeitnahe Weiterführung und Vollendung der Verkehrsprojekte Deutsche Einheit (VDE) besitzen für die Bundesregierung eine hohe Priorität. Insgesamt umfassen die VDE ein Investitionsvolumen von rund 69 Mrd. DM. Bis 1999 wurden rund 33 Mrd. DM investiert – mehr als ein Drittel aller Neu- und Ausbauinvestitionen in Deutschland im betrachteten Zeitraum. Die zentrale Bedeutung des Aufbaus Ost wird durch die Projektauswahl im Investitionsprogramm 1999 bis 2002 hervorgehoben (siehe Kapitel 4.1). Es wird angestrebt, die VDE-Projekte in den wesentlichen Verkehrswerten bis zum Jahr 2005 und vollständig bis spätestens 2010 fertig zu stellen.

Insgesamt wurden in den neuen Ländern zwischen 1991 und 1999 rund 85 Mrd. DM investiert. Dies sind rund 40 Prozent aller Verkehrsinvestitionen. Allein für die Sanierung des Bahnknotens Berlin stellt der Bund insgesamt einen Betrag von rund 10 Mrd. DM zur Verfügung, bis Ende 1999 erfolgten Investitionen von mehr als 4,5 Mrd. DM. Für die Vollendung des Aufbaus Ost wird das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen noch über einen längeren Zeitraum erhebliche Finanzmittel bereitstellen.

Gewährleistung notwendiger Verkehrsinvestitionen auch in den alten Ländern

Die Entscheidung, die Investitionsmittel schwerpunktmäßig in den neuen Ländern einzusetzen, darf nicht zu einer Vernachlässigung der Verkehrsinfrastruktur in den alten Ländern führen. Dies betrifft zum einen die Erhaltung und den Ersatz der vorhandenen Infrastruktur, zum anderen den Abbau von Kapazitätsengpässen. Der Anpassung der Kapazität an die gegebene und weiter steigende Nachfrage dient das „Anti-Stau-Programm“ mit einem Investitionsvolumen von 7,4 Mrd. DM zwischen 2003 und 2007 (siehe Kapitel 4.3.).

Erhaltung und Ersatz der Infrastruktur

Maßnahmen zur Sicherung des Bestandsnetzes haben für das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen eine besondere Priorität. Im Investitionsprogramm 1999 bis 2002 machen Investitionen in Ersatz und Erhaltung der Verkehrswege mit über 31 Mrd. DM annähernd die Hälfte des Investitionsvolumens aus. Für Investitionen in das bestehende Schienennetz der Eisenbahnen stehen bereits mehr als 50 Prozent der insgesamt für die Schieneninfrastruktur veranschlagten Mittel zur Verfügung. Künftig wird und muss sich der Anteil der Investitionen in Ersatz und Erhaltung weiter erhöhen, um das weiter wachsende Bestandsnetz anforderungsgerecht zu erhalten. So werden Maßnahmen zum Ersatz und zur Erhaltung zwischen 2000 und 2015 mit rund 134 Mrd. DM bereits mehr als die Hälfte der Investitionsmittel binden.

Abbau von Kapazitätsengpässen im Schienennetz

Die aktuellen Verkehrsprognosen zeigen, dass die Auswirkungen der Kapazitätsengpässe im Schienennetz gravierender sind als im Straßennetz. Dies hat zur Folge, dass vor allem im Güterverkehr Verkehrsleistungen nicht im gewünschten Umfang von der Straße auf die Schiene verlagert werden können.

Damit die notwendige Arbeitsteilung zwischen Straße und Schiene insbesondere im Güterverkehr nicht an zu geringen Kapazitäten scheitert, hat sich die Bundesregierung entschlossen, die Investitionen in das Schienennetz deutlich zu verstärken.

Schaffung leistungsfähiger Schnittstellen und Kooperationen

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen fördert den Neu- und Ausbau leistungsfähiger Umschlagterminals im Kombinierten Verkehr. Bei Terminals der DB AG erfolgt die Förderung im Rahmen des Bundesschienenwegeausbaugesetzes. Umschlaganlagen Dritter werden seit 1998 nach der Förderrichtlinie Kombiniertes Verkehr gefördert. Im Jahr 2000 werden hierfür 90 Mio. DM bereitgestellt. Beispielsweise geht derzeit das BASF-Terminal in Ludwigshafen in Betrieb. Es ist vorgesehen, den Fördersatz ab 2001 auf jährlich 120 Mio. DM zu erhöhen.

Einrichtung moderner Leit- und Informationssysteme

Der Bund hat die Planungs- und Finanzierungs-kompetenz zur Einrichtung moderner Leit- und Informationssysteme für verkehrsbeeinflussende Maßnahmen, die der Erhöhung der Verkehrssicherheit und der Verbesserung des Verkehrsablaufs auf Bundesfernstraßen dienen.

Das erste Programm zur Verkehrsbeeinflussung wurde bereits 1980 als Rahmenplan aufgestellt. Der sehr hohe Verkehrsanstieg seit Mitte der 80er-Jahre (Anstieg 1985 bis 1997 auf Bundesautobahnen, alte Länder: + 50 Prozent) hat

das Erfordernis von Verkehrssteuerungseinrichtungen verstärkt, sodass in den letzten Jahren immer mehr solcher Anlagen errichtet wurden.

Im Zeitraum von 1996 bis 2001 werden im Rahmen des Programms zur Verkehrsbeeinflussung auf Autobahnen 600 Mio. DM investiert. Ende 2001 werden damit etwa 1 100 km Strecke (in beiden Richtungen) mit Stau- und Nebelwarnung versehen sein. Darüber hinaus können heute Wechselwegweiser in Autobahnnetzmaschen mit einer Gesamtlänge von etwa 1 550 km Umleitungsempfehlungen für Alternativrouten geben und damit zu einer gleichmäßigeren Auslastung des bestehenden Netzes beitragen.

Bei Verwirklichung des weiteren Verkehrsbeeinflussungsprogramms werden ab dem Jahr 2002 auf etwa 3 200 km des Autobahnnetzes Verkehrsbeeinflussungsanlagen betrieben werden. Damit werden die besonders stör anfälligen Bereiche des Autobahnnetzes im Wesentlichen abgedeckt sein. Künftig sind Investitionen für neue Anlagen von durchschnittlich rund 60 Mio. DM pro Jahr vorgesehen. Dabei werden auch Ersatzinvestitionen eine größere Rolle spielen.

5.3 Prioritätensetzung

Im Rahmen der Bundesverkehrsplanung arbeiten Bund und Länder eng zusammen. Die Mitwirkung der Länder – wie auch die der Bundesressorts – erstreckt sich auf alle wesentlichen Teile der Bewertungsmethodik der Projektbewertung und der Projektplanung, einschließlich der Prognosen. Um die damit verbundenen Fragen im Einzelnen vertiefen zu können, haben Bund und Länder im Rahmen der Verkehrsministerkonferenz und der Ministerkonferenz für Raumordnung Arbeitskreise gebildet.

Die Projektvorschläge der Länder für die Straße, die Schiene und die Wasserstraße werden zusammen mit Vorschlägen des Bundes und weiteren Vorschlägen von Gebietskörperschaften, Verbänden und anderen Institutionen geprüft und darauf aufbauend einer gesamtwirtschaftlichen Bewertung unterworfen. Nach dem Vorliegen der Bewertungsergebnisse erstellt der Bund eine Dringlichkeitsliste, die mit den Ländern erörtert wird. Diese sollen künftig schon bei ihren Projektanmeldungen aus ihrer Sicht Prioritäten setzen und dem Bund entsprechende Vorschläge unterbreiten.

5.4 Szenarien und Prognosen

Vorbemerkung

Szenarien und Prognosen haben für die Ausgestaltung des Bundesverkehrswegeplans und der damit verbundenen Vorhaben eine große Bedeutung. Während die Prognosen nach dem jeweiligen Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse sowohl für den Personen- als auch für den Güterverkehr erstellt werden, spiegeln die Szenarien die jeweiligen verkehrspolitischen Annahmen wider. Hier werden beispielsweise Vorgaben für eine umfassende Ver-

lagerung des künftigen Zuwachses des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße untersucht. Ebenso ist es möglich, die Wirkung bestimmter ordnungspolitischer Regelungen (zum Beispiel streckenbezogene Gebühr für schwere Lkw auf Autobahnen) zu analysieren.

Es wurde das folgende iterative Vorgehen gewählt:

1. Schritt: Vervollständigung der Datengrundlagen
Abschätzung und Vervollständigung der Datengrundlagen der Verkehrsprognose. Hierzu zählt neben der Beschreibung des „Ist-Zustandes“ (Güter- und Personenverkehrsmatrizen) insbesondere die Abschätzung der so genannten sozioökonomischen Strukturdaten, wie z. B. Bevölkerung, Wirtschaftsentwicklung usw. Der Prognosehorizont für die Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans reicht bis 2015.

2. Schritt: Szenarioentwicklung und -auswahl
Anhand von verkehrspolitischen Szenarien werden die Prognoseergebnisse grob abgeschätzt. Dabei ist es von besonderem Vorteil, wenn die Eckpunkte für die Annahmen der einzelnen Szenarien möglichst weit auseinander liegen, sodass eine Diskussion über Annahmen und Ergebnisse möglich ist. Anschließend erfolgt die Auswahl des Szenarios, das der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans zugrunde gelegt wird.

3. Schritt: Szenariopräzisierung
Ausgehend von den groben Festlegungen des ausgewählten Integrationsszenarios werden diese für Zwecke der detaillierten „Verkehrsprognose 2015“ verfeinert. Hierbei wird auch das Verkehrsnetz festgelegt, das nach gegenwärtigem Wissensstand aufgrund festgelegter Maßnahmen und der Finanzausstattung bis 2015 realisiert ist (so genanntes Bezugsfallnetz).

4. Schritt: Prognose zum Integrationsszenario; Kapazitätsengpässe
Auf der Grundlage des verfeinerten Integrationsszenarios wird die Berechnung der Nachfrage nach Güter- und Personenverkehrsleistungen für die einzelnen Verkehrsträger bzw. -arten durchgeführt. Die für die einzelnen Verkehrsträger ermittelten Prognosewerte müssen dann mit der Leistungsfähigkeit des jeweiligen Netzes abgeglichen werden. Wenn sich herausstellen sollte, dass ein Verkehrsträger die prognostizierten Verkehrsmengen aufgrund von Engpässen im Netz oder aufgrund von sonstigen Restriktionen nicht abwickeln kann, muss überlegt werden, mit welchem Aufwand die Engpässe rechtzeitig beseitigt werden können oder ob die nicht zu bewältigende Verkehrsmenge auf andere Verkehrsträger verlagert werden kann.

Nachfolgend wird dargestellt, wie anhand der oben genannten vier Schritte die Prognosen und Szenarien hergeleitet werden.

1. Schritt: Vervollständigung der Datengrundlagen
Die Entwicklung der Bevölkerung, der Wirtschaft und des Außenhandels in Deutschland und in den benachbarten

Staaten haben eine hohe Relevanz für die Prognose des Personen- und Güterverkehrs und sind insoweit abzuschätzen.

Entwicklung der Bevölkerung:

Die Bevölkerung in Deutschland wird zwischen 1996 und 2015 um knapp 0,1 Prozent pro Jahr zunehmen. Während in Westdeutschland mit einem Bevölkerungswachstum gerechnet werden kann, ist für Ostdeutschland weiterhin eine Abnahme zu erwarten. Die für die Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans erstellten Gutachten besagen, dass in Deutschland im Jahr 2015 rund 83,5 Mio. Menschen leben werden.

Fast alle Länder Westeuropas werden eine Bevölkerungszunahme zu verzeichnen haben; lediglich für Italien wird eine Bevölkerungsabnahme prognostiziert. Die Tendenz in Osteuropa ist dagegen uneinheitlich. Vor allem für Russland und die Ukraine wird eine stärkere Bevölkerungsabnahme vorhergesagt.

Wirtschaftliche Entwicklung:

In den rund 20 untersuchten Staaten wird das Wachstum der realen Bruttowertschöpfung zwischen 1995/96 und 2015 zwischen 1,3 und 4,8 Prozent pro Jahr liegen. Für die größeren westeuropäischen Industriestaaten wird ein durchschnittliches Wachstum der realen Bruttowertschöpfung im Zeitraum 1995 bis 2015 von 2,4 bis 2,7 Prozent pro Jahr prognostiziert. Für die mittel- und osteuropäischen Staaten werden teilweise Wachstumsraten der realen Bruttowertschöpfung von über 4 Prozent vorausgesagt.

In Deutschland wird die Bruttowertschöpfung zwischen 1996 und 2015 um durchschnittlich etwa 2,1 Prozent pro Jahr ansteigen. Träger dieses Wachstums ist insbesondere der Dienstleistungssektor. Die Zahl der Erwerbstätigen in Deutschland wird mit ca. 34,5 Mio. 2015 etwa die gleiche Größe wie 1996 aufweisen.

Außenhandel:

Der deutsche Außenhandel mit den europäischen Nachbarstaaten wird im betrachteten Zeitraum zwischen 1997 und 2015 weiter ansteigen. Gemessen in Tonnen wächst die Ausfuhr in diese Länder um durchschnittlich 2,9 Prozent pro Jahr, die Einfuhr um 3,4 Prozent pro Jahr.

Neben diesen sozioökonomischen Strukturdaten sind für die Verkehrsprognose bereitzustellen:

- Aktuelle Verkehrsverflechtung im Güter- und Personenverkehr für das Bezugsjahr 1997
- Struktur und Qualität des jeweiligen Netzes der einzelnen Verkehrsträger zum Prognosehorizont 2015.

2. Schritt: Szenarioentwicklung und -auswahl

Im zweiten Schritt werden verschiedene Handlungsoptionen aufgezeigt und deren Folgewirkungen transparent gemacht. So werden die wesentlichen Maßnahmen für die Aufteilung der zu erwartenden Personen- und Güterverkehrsnachfrage auf die einzelnen Verkehrsträger getroffen, die in den Verkehrsprognosen ihren Niederschlag finden.

Vom methodischen Vorgehen werden zunächst Ziele definiert, aus denen Maßnahmen abgeleitet werden, mit deren Hilfe die Ziele verwirklicht werden sollen. Die Bundesverkehrswegeplanung orientiert sich dabei an zentralen verkehrspolitischen und gesellschaftlichen Zielen und strebt einen verlässlichen Finanzrahmen an. Die Einzelziele lauten:

1. Gewährleistung dauerhaft umweltgerechter Mobilität,
2. Stärkung des Wirtschaftsstandorts Deutschland zur Schaffung bzw. Sicherung von Arbeitsplätzen,
3. Förderung nachhaltiger Raum- und Siedlungsstrukturen,
4. Schaffung fairer und vergleichbarer Wettbewerbsbedingungen für alle Verkehrsträger,
5. Verbesserung der Verkehrssicherheit für Verkehrsteilnehmer und Allgemeinheit,
6. Verringerung der Inanspruchnahme von Natur, Landschaft und nicht erneuerbaren Ressourcen,
7. Reduktion der Emissionen von Lärm, Schadstoffen und Klimagasen (vor allem CO₂),
8. Förderung der europäischen Integration.

Die einzelnen Maßnahmen haben unterschiedliche Bedeutungen und Wirkungen. Für die angestrebte Verkehrsverlagerung auf umweltfreundliche Verkehrsmittel haben insbesondere die Höhe der Nutzerkosten im Schienen-, Straßen-, Luft- und Wasserstraßenverkehr und deren Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr 1997 eine große Bedeutung. Diese Kosten werden vor allem von den folgenden Einflussgrößen und deren Ausgestaltung beeinflusst:

- streckenbezogene Lkw-Gebühren auf Autobahnen,
- Kraftstoffabgabepreise für die Verkehrsträger sowie
- emissionsabhängige Start- und Landegebühren im Luftverkehr.

Die untersuchten Szenarien können wie folgt beschrieben werden:

Die Eckpunkte der Szenarien werden durch ein so genanntes „Laisser-faire-Szenario“ und ein „Überforderungsszenario“ markiert. Im Laisser-faire-Szenario wird unterstellt, dass die Bundesregierung keine verkehrspolitischen Maßnahmen zur Veränderung des Status quo 1997/1998 ergreift.

Erwartete Veränderungen gegenüber dem Bezugsjahr der Verkehrsprognose (1997) betreffen im Rahmen des Laisser-faire-Szenarios insbesondere die weitere Verminderung des durchschnittlichen Kraftstoffverbrauchs um rund 21 Prozent für Pkw bzw. um knapp 8 Prozent für Lkw. Dem stehen (reale) Erhöhungen der Tankstellenabgabepreise – einschließlich der Ökosteuer – bis zum Jahr 2015 um insgesamt rund 21 Prozent für Pkw bzw. 28 Prozent für Lkw gegenüber. Während für den Straßengüter-

verkehr eine Erhöhung der Produktivität um 14 Prozent angenommen wird, erzielt die Eisenbahn Produktivitätsfortschritte von etwa 7 Prozent. Für die Binnenschifffahrt wird erwartet, dass sie bis zum Jahr 2015 ihre Produktivität um 25 Prozent steigern wird.

Zur Abschätzung der verkehrlichen Auswirkungen der erwarteten bzw. unterstellten Entwicklungen werden diese zusammenfassend in Veränderungen der jeweiligen „Nutzerkosten“, einem der ganz wesentlichen Parameter der verwendeten Verkehrsmodelle, ausgedrückt (vgl. Tabelle 3).

Das Gegenstück ist ein Szenario, das eine drastische Kostenbelastung der Sektoren Straße (sowohl im Personen- als auch im Güterverkehr) und Luftverkehr vorsieht. Da für die diesem Szenario zugrunde liegenden Rahmenbedingungen nur schwer ein gesamtgesellschaftlicher Konsens herstellbar sein dürfte, wird es als „Überforderungsszenario“ bezeichnet. So ist z. B. die mit diesem Szenario angestrebte Verkehrsverlagerung von der Straße auf die Schiene nur durch die Einführung eines Road Pricing für den Pkw und damit durch deutlich höhere Nutzerkosten für die Autofahrer zu erreichen.

Dadurch würde nicht nur das Ziel einer flächendeckenden – auch den ländlichen Raum einschließenden – Mobilität gefährdet; drastisch steigende Kostenbelastungen für den Pkw durch Nutzungsgebühren würden auch im Hinblick auf die dem Szenario bereits zugrunde liegenden erhöhten Treibstoffkosten die Mobilität breiter Schichten der Bevölkerung beeinträchtigen. Damit wäre die auch in der Koalitionsvereinbarung niedergelegte soziale Komponente der Mobilität – „Mobilität für alle Menschen“ – im Zieldreieck Ökonomie/Ökologie/Berücksichtigung sozialer Belange (siehe Kapitel 2) außer Acht gelassen.

Die damit einhergehende Schwächung der Kaufkraft mit negativen Auswirkungen auf Wirtschaft und Beschäftigung stünde zu den primären wirtschafts-, gesellschafts- und beschäftigungspolitischen Zielsetzungen der Bundesregierung im Widerspruch. Diese sind vielmehr auf eine

Stärkung des deutschen Wirtschaftsstandortes und die Senkung der Arbeitslosigkeit ausgerichtet.

Die Ergebnisabschätzungen zu diesen Szenarien (vgl. Tabellen 4 und 5) machen mögliche Verlagerungseffekte deutlich. Dabei gibt es Unterschiede zwischen Güter- und Personenverkehr. Während beim Güterverkehr die Transportleistungen in der Summe über alle Verkehrsträger nahezu konstant sind, haben im Personenverkehr Erhöhungen der Nutzerkosten auch mobilitätsdämpfende, das heißt verkehrsvermeidende Wirkungen.

Mit dem „Integrationsszenario“ wird ein Ansatz verfolgt, der die nicht immer widerspruchsfreien ökonomischen, ökologischen und sozialen Anforderungen an die Verkehrspolitik soweit wie möglich in Übereinstimmung bringt und die extremen Annahmen des Laisser-faire- bzw. des Überforderungsszenarios vermeidet. Es vereint das sozial Vertretbare mit den verkehrs- und umweltpolitischen Zielsetzungen: Mithilfe einer bis zum Jahr 2015 auf 0,40 DM pro Kilometer ansteigenden Benutzungsgebühr für Lkw kann ein Teil des Verkehrszuwachses von der Straße auf die Schiene und die Wasserstraße verlagert werden.

Aus der Abwägung der verschiedenen Szenarien ergibt sich, dass das Integrationsszenario den weiteren Schritten der BVWP-Überarbeitung zugrunde gelegt werden soll. Die nachstehende Tabelle zeigt auf der Basis der Veränderung der Nutzerkosten bis zum Jahr 2015 die Einordnung des Integrationsszenarios zwischen dem Überforderungsszenario einerseits und dem Laisser-faire-Szenario andererseits. Die für die Veränderungen der Nutzerkosten maßgeblichen Einflussfaktoren des Integrationsszenarios sind nachfolgend beschrieben.

Mit diesen Annahmen zu den Veränderungen der Nutzerkosten im Personen- und Güterverkehr der Verkehrsträger wird eine erwartete Verkehrsnachfrage des Jahres 2015 (grob) abgeschätzt. Die Ergebnisse sind in den nachstehenden Tabellen 4 und 5 zu entnehmen.

Tabelle 3

Veränderung der Kostenbelastungen für die Nutzer in Abhängigkeit von den Szenarien

Nutzkosten*)	Veränderung zwischen 1997 und 2015		
	Laisser-faire	Integration	Überforderung
Straße Personenverkehr	-5 %	+15 %	+70 %
Straße Güterverkehr	-19 %	-4 %	+14 %
Schiene Personenverkehr	Real konstant	-30 %	-30 %
		für private Fernreisen	für private Fernreisen
Schiene Güterverkehr	-7 %	-18 %	-18 %
Luftverkehr	Real konstant	+9 %	+18 %
Binnenwasserstraße	-25 %	-25 %	-25 %

*) Bei den Nutzerkosten handelt es sich um reale Veränderungen (d. h. inflationsbereinigt) in Preisen/Kosten des Jahres 1997.

Tabelle 4

Verkehrsleistungen und Modal-Split im Personenverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd.Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil
Straße	750	79,6 %	915	79,2 %	873	77,3 %	768	72,8 %
Schiene	74	7,8 %	87	7,5 %	98	8,7 %	123	11,7 %
ÖSPV*)	83	8,8 %	76	6,6 %	86	7,6 %	93	8,8 %
Luft	36	3,8 %	78	6,7 %	73	6,5 %	71	6,7 %
Insgesamt	943	100 %	1 156	100 %	1 130	100 %	1 055	100 %

*) Öffentlicher Straßenpersonenverkehr (Stadtschnellbahn- (U-Bahn-), Straßenbahn-, Obus- und Kraftomnibusverkehr kommunaler, gemischt-wirtschaftlicher und privater Unternehmer)

Tabelle 5

Verkehrsleistungen und Modal-Split im Güterverkehr (Vergleich zwischen 1997 und 2015)

	1997		Laisser-faire		Integration		Überforderung	
	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil	Mrd.Pkm	Anteil	Mrd. Pkm	Anteil
Straße	236	63,6 %	422	69,5 %	374	61,5 %	353	58,1 %
Schiene	73	19,6 %	99	16,3 %	148	24,3 %	169	27,8 %
Wasserstraße	62	16,8 %	87	14,3 %	86	14,1 %	86	14,1 %
Insgesamt	371	100 %	608	100 %	608	100 %	608	100 %

3. Schritt: Szenariopräzisierung

Die Abschätzungen erfolgten zunächst unter der Hypothese, dass die prognostizierte Verkehrsnachfrage mit dem für das Jahr 2015 angenommenen Ausbauzustand des Schienennetzes auch befriedigt werden kann. Die Ergebnisse zeigen, dass für den Güterverkehr mit den Annahmen des Integrationsszenarios im Vergleich zum Laisser-faire-Szenario beachtliche Verlagerungseffekte zugunsten der Schiene erzielbar sind. So kann im Güterverkehr eine Trendwende erreicht werden: Erstmals erhöht der Schienengüterverkehr seinen Anteil am Modal Split. Im Vergleich zum Laisser-faire-Szenario kann er seinen Marktanteil um rund 8 Prozentpunkte steigern. Die Binnenschifffahrt ist in der Lage, ihre Verkehrsleistung trotz der vergleichsweise geringen Netzdichte der Wasserstraßen gegenüber dem Bezugsjahr 1997 deutlich zu erhöhen.

Bei der Abschätzung der Personenverkehrsnachfrage bewirken die Annahmen des Integrationsszenarios, dass die Schiene ihren Marktanteil gegenüber dem Laisser-faire-Szenario um 1,2 Prozentpunkte erhöhen kann. Sie liegt damit über ihrem Anteil am Modal Split des Jahres 1997.

4. Schritt: Prognose zum Integrationsszenario; Kapazitätsengpässe

Unter der Berücksichtigung des oben beschriebenen Netzes und von Kapazitätsengpässen liefert das Integrations-szenario die folgenden Ergebnisse.

Personenverkehr

- Die Personenverkehrsleistung steigt zwischen 1997 und 2015 insgesamt um 19,8 Prozent auf 1 130 Mrd. Pkm.
- Die Verkehrsleistung der Eisenbahn erhöht sich um 32,8 Prozent auf 98 Mrd. Pkm. Der Modal Split Anteil beträgt 8,7 Prozent in 2015 (zum Vergleich 1997: 7,8 Prozent)
- Der motorisierte Individualverkehr verzeichnet bis 2015 eine Zunahme der Verkehrsleistung um 16,4 Prozent auf 873 Mrd. Pkm. Der Anteil am Modal Split sinkt von 79,6 Prozent im Jahr 1997 auf 77,3 Prozent in 2015.
- Mit einer Zunahme von 102 Prozent bis 2015 werden sich die Verkehrsleistungen im Luftverkehr auf

73 Mrd. Pkm verdoppeln. Der Modal Split Anteil steigt dementsprechend auf 6,5 Prozent.

- Die Verkehrsleistung im Öffentlichen Straßenpersonenverkehr (ÖSPV) erhöht sich im betrachteten Zeitraum um 3,6 Prozent auf 86 Mrd. Pkm. Beim Anteil am Modal Split ist ein Rückgang auf 7,6 Prozent zu verzeichnen.
- Im Personenverkehr treten bei keinem Verkehrsträger gravierende Kapazitätsengpässe auf.
- Ursächlich für die dargestellte Zunahme der Personenverkehrsleistung sind insbesondere die deutlich überproportional wachsenden Urlaubs- (+ 38 Prozent) und Privatfahrten (+ 27 Prozent) in Kombination mit den ebenfalls deutlich überproportional wachsenden grenzüberschreitenden Personenverkehren (Transit + 75 Prozent; Quell-/Zielverkehr + 40 Prozent).

Güterfernverkehr

- Die Güterverkehrsleistung wächst zwischen 1997 und 2015 um insgesamt 64,1 Prozent auf 608 Mrd. tkm.
- Die Eisenbahn verzeichnet eine Zunahme um 58,9 Prozent auf 116 Mrd. tkm. Dies entspricht einem Anteil am Modal Split von 19,1 Prozent. Bei Beseitigung bestehender oder absehbarer Kapazitätsengpässe bis 2015 kann die Bahn eine weitere Zunahme der Verkehrsleistung auf insgesamt 148 Mrd. tkm erzielen. Dies entspräche einem Anteil am Modal Split von 24,3 Prozent im Jahr 2015.
- Der Straßengüterfernverkehr verzeichnet eine Zunahme bis 2015 um 70,8 Prozent auf 402 Mrd. tkm (Modal Split Anteil: 66,4 Prozent).
- Der Verkehrsleistung des Straßengüternahverkehrs wächst um + 25,6 Prozent auf 84 Mrd. tkm.
- Die Verkehrsleistungen der Binnenschifffahrt nehmen zwischen 1997 und 2015 um 42 Prozent auf 88 Mrd. tkm zu. Der Modal Split Anteil der Binnenschifffahrt beträgt 2015 14,6 Prozent.
- Für die dargestellten Steigerungen der Güterverkehrsnachfrage sind die deutlich überproportionalen Zunahmen der Güterverkehrsnachfrage nach Verbrauchs- (+ 120 Prozent) und Investitionsgütern (+ 85 Prozent) in Kombination – analog den Entwicklungen im Personenverkehr – mit deutlich überproportional wachsenden grenzüberschreitenden Güterverkehren (insgesamt + 91 Prozent gegenüber 1997; Transit + 105 Prozent) ursächlich.

Diese Auswirkungen der Engpässe wurden unter der Voraussetzung ermittelt, dass der Schienenpersonennah- und -fernverkehr (wie bei der bisherigen Bundesverkehrswegeplanung) Vorrang vor dem Schienengüterverkehr hat. Zurzeit laufen im Rahmen der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplan Untersuchungen, wie sich die Nutzung der verfügbaren Trassenkapazitäten bei diskriminierungsfreiem Zugang aller Nutzer des Schienennetzes optimieren lässt. Hierdurch können sich die quantitativen

Aussagen zu den Nachfragemengen im Integrationsszenario noch einmal in Richtung eines steigenden Bahnanteils verändern.

Aus diesen Ergebnissen lassen sich die folgenden Schlüsse ziehen:

- Die Verkehrsleistungen im Personen- und Güterverkehr werden weiter ansteigen; im Güterverkehr liegen die Zunahmen deutlich über denen des Personenverkehrs. Die größten prozentualen Zuwächse weisen in beiden Fällen der grenzüberschreitende Verkehr und der Transitverkehr auf.
- Engpässe im Schienennetz vermindern im Schienengüterverkehr die mögliche Transportleistung der Bahn um ca. 30 Mrd. tkm (= 5 Prozentpunkte beim Modal Split) auf rund 116 Mrd. tkm; die Zunahmen insbesondere im Straßengüterverkehr führen demgegenüber lediglich zu einer Qualitätsminderung auf aufkommensstarken Streckenabschnitten im Bundesfernstraßennetz.
- Bei Beseitigung der Kapazitätsengpässe könnte die Schiene im Jahr 2015 eine Verkehrsleistung von rund 148 Mrd. tkm erbringen. Der Anteil der Schiene am Modal Split des Güterverkehrs würde sich dadurch nicht nur gegenüber dem Laissez-faire-Szenario, sondern auch gegenüber dem Ist-Zustand deutlich erhöhen.

Um Verlagerungseffekte vor allem zugunsten der Schiene zu erreichen, müssen neben den im Rahmen des Integrationsszenarios beschriebenen fiskal-, ordnungs- und investitionspolitischen Maßnahmen erhebliche zusätzliche Investitionen in die Schieneninfrastruktur getätigt werden, damit deren Kapazität an das unter den Bedingungen des Integrationsszenarios erreichbare Marktpotenzial angepasst werden kann.

5.5 Überarbeitung des Gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens für Verkehrswegeinvestitionen

5.5.1 Grundsätzliche Bemerkungen

Im Lichte neuer Erkenntnisse und vor dem Hintergrund gestiegener Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur überarbeitet das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen zurzeit das gesamtwirtschaftliche Bewertungsverfahren für Verkehrswegeinvestitionen.

Die (Bewertungs-)Methodik des Bundesverkehrswegeplans 1992 bleibt im Kern erhalten, wird aber auf der Grundlage neuer Erkenntnisse modernisiert. Dies gilt insbesondere für die Komponenten

- Umwelt,
- Raumordnung und
- Städtebau.

Eine wesentliche Neuerung besteht darin, dass neben der Einzelprojektbewertung systematisch mehrere Maßnahmen einzelner oder unterschiedlicher Verkehrsträger zusammengefasst und als Maßnahmenbündel einer zusätzlichen Bewertung unterzogen werden, sofern zwischen ihnen eine verkehrliche Wechselwirkung besteht. In vergleichbarer Weise werden künftig die strukturellen Effekte einer verbesserten Anbindung von See- und Flughäfen berücksichtigt.

5.5.2 Weiterentwicklung der Nutzen-Kosten-Analyse

Die Nutzen-Kosten-Analyse (NKA) ist der Kern des gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens für Verkehrswegeinvestitionen. Die künftige Struktur der Bewertungskomponenten bzw. -kriterien innerhalb der NKA entspricht grundsätzlich derjenigen des geltenden Bundesverkehrswegeplans. Alle Kosten und Wertansätze beziehen sich auf den Preisstand des Jahres 1998. Von herausragender Bedeutung ist die Auswahl der folgenden Modifikationen:

Unfallkostensätze

Neue, inhaltlich erweiterte Unfallkostensätze der Bundesanstalt für das Straßenwesen (BASt) werden im Rahmen der Wirkung von Verkehrswegeinvestitionen auf die Verkehrssicherheit in die Bewertung einbezogen. Beispielsweise werden unfallbedingte gesamtwirtschaftliche Verluste an Wertschöpfung in der Hausarbeit bei der Kalkulation der Kostensätze berücksichtigt.

Beschäftigungseffekte

Durch eine differenzierte Abbildung regionaler Arbeitsmärkte wird die Erfassung der durch den Bau von Verkehrswegen ausgelösten Beschäftigungseffekte verbessert. Des Weiteren berücksichtigt diese Bewertungskomponente künftig erstmalig auch solche Beschäftigungseffekte, die aus der Wartung und Instandhaltung von Verkehrswegen resultieren.

Für die Ermittlung der Beschäftigungseffekte, die nach der Inbetriebnahme von Verkehrswegen entstehen, ist ein neuer Ansatz entwickelt worden, der gegenüber dem bisherigen Verfahren deutliche Vorteile aufweist: Als Kriterium zur Bestimmung des Beschäftigungsnutzens aus dem Betrieb von Verkehrswegen – etwa durch Unternehmensneuanstellungen – wird die maßnahmebedingte Verbesserung der regionalen Anbindungsqualität herangezogen. Diese steht mit den Beschäftigungswirkungen in einem engeren Zusammenhang als die bisher herangezogene regionale Ausstattung mit Verkehrsinfrastruktur und die Länge der Maßnahme. Die Bewertung des Beschäftigungsnutzens bleibt somit nicht länger nur auf die Bauregion beschränkt. Sämtliche Regionen, deren Anbindung durch die Maßnahme verbessert wird, können nun bei der Bewertung berücksichtigt werden.

Lärm außerorts

Hinsichtlich der Berücksichtigung der Lärmbeeinträchtigung von Erholungssuchenden in außerörtlichen Bereichen wird ein erster vereinfachter Bewertungsansatz in die Methodik aufgenommen. Das Verfahren geht davon aus, dass auch außerorts bestimmte Höchstwerte von Geräuschbelastungen nicht überschritten werden sollten. Es wird unterstellt, dass Zielpiegelüberschreitungen durch geeignete technische Maßnahmen vermieden werden könnten. Die Kosten dieser fiktiven Schutzmaßnahmen werden im Bewertungsverfahren mitberücksichtigt.

Abgase

Die Bewertung von Abgasen wird in einem neuen zweigeteilten Bewertungsansatz aufgegriffen. Unterschieden wird zwischen globalen Emissionen (vor allem von Klimagasen) und innerörtlichen Immissionen. Im Gegensatz zum bestehenden Verfahren erfolgt eine gesonderte Berücksichtigung der durch Krebs erregende Luftschadstoffe verursachten Gesundheitsschäden. Der neue Bewertungsansatz zielt dabei erstmals nicht nur auf die Emissionen, sondern auch auf die den Nutzen beeinträchtigenden Schadstoffimmissionen ab. Damit wird eine zentrale Anforderung der Dreiundzwanzigsten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Festlegung von Konzentrationswerten – 23. BImSchV) erfüllt.

Für die in diesem Zusammenhang notwendige Abbildung von Stadtstrukturen werden auf der geltenden Baunutzungsverordnung basierende Stadtmodellbausteine eingesetzt. Diese dienen der Abschätzung der Anzahl betroffener Einwohner und können auch der Ermittlung von Lärmbeeinträchtigungen und Trennwirkungen zugrunde gelegt werden.

Klimaschäden

Die monetäre Berücksichtigung von Klimaschäden erfolgt erstmals auf der Basis der CO₂-Emissionen als Leitvariable in Form eines Vermeidungskostenansatzes pro emittierter Tonne CO₂.

Kompensationskosten

Im bisherigen Verfahren werden Kosten zur Kompensation maßnahmebedingter Eingriffe in Natur und Landschaft mithilfe eines grob pauschalierten Baukostenanteils bei den Investitionskosten erfasst. In einem neu entwickelten Methodenansatz wird die Abschätzung der Kompensationskosten verbessert und stärker auf die besonderen Bedingungen des jeweiligen Einzelfalles bezogen. Kern des Ansatzes ist eine Vorabschätzung von Kosten für Kompensationsmaßnahmen unter Berücksichtigung der jeweiligen räumlichen Gegebenheiten. Die Berechnung umfasst die Kosten für den Flächenankauf, die Erstinsandsetzung der Flächen und die Pflegemaßnahmen sowie die monetarisierten Funktionsverluste während der Regenerationszeit.

Effekte von See- und Flughäfenanbindungen

Eine verkehrsinfrastrukturelle Veränderung der Anbindung von See- und Flughäfen durch eine Verkehrswegeinvestition kann Auswirkungen auf die Routenwahl von Transportunternehmen haben. Hiermit sind Folgen verbunden, die im Rahmen des standardisierten BVWP-Verfahrens bisher nicht oder nur teilweise berücksichtigt werden. Zum Beispiel resultiert aus einer verstärkten Nutzung deutscher See- bzw. Flughäfen durch Transportunternehmen eine Erhöhung des Güterumschlags bzw. des Passagieraufkommens. Dies führt zu einer erhöhten Wertschöpfung und damit zu mehr Beschäftigung an den entsprechenden Standorten. Diese positiven Effekte einer aus- oder neugebauten verkehrlichen Anbindung werden – im Hinblick auf die Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit deutscher See- und Flughäfen – bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans im Bewertungsverfahren ausdrücklich Berücksichtigung finden.

5.5.3 Modernisierung und Erweiterung der nicht-monetären Beurteilungsverfahren

Die Monetarisierung von Projektwirkungen ist nicht für alle Wirkungsbereiche von erwogenen Verkehrswegeinvestitionen durchführbar oder sinnvoll. Nicht alle auftretenden Projektwirkungen lassen sich in Geldwerten ausdrücken und den Investitionskosten gegenüberstellen. Dies trifft auf die ökologischen Risiken einer Maßnahme ebenso zu wie auf verteilungs- und entwicklungspolitische Anliegen im Sinne raumordnungspolitischer Zielvorstellungen. Sie entziehen sich den ausschließlich an gesamtwirtschaftlicher Effizienz ausgerichteten Bewertungskriterien der Nutzen-Kosten-Analyse.

Für die oben genannten Bereiche ist deshalb eine nicht-monetäre Beurteilung durchzuführen. Nichtmonetäre Beurteilungen und NKA werden im gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren für Verkehrswegeinvestitionen der Bundesverkehrswegeplanung zusammengeführt.

Umweltrisikoeinschätzung (URE)

Die Projekt-Umweltrisikoeinschätzung (Projekt-URE) unterzieht die Auswirkungen des Verkehrswegebbaus auf Natur und Landschaft auf dem groben Raster der BVWP-Ebene einer qualitativen Bewertung. Folglich ist eine überschlägige Berechnung der Kosten der Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in der Projekt-URE nicht möglich.

Die im geltenden Bundesverkehrswegeplan enthaltene Konzeption der Projekt-URE wurde weiterentwickelt. Die wichtigsten Ergebnisse der Modernisierung sind:

- die methodisch vergleichbare Anwendung für alle Verkehrsträger,
- die verbesserte Berücksichtigung von Kulturlandschaften, von unzerschnittenen verkehrsarmen Räumen und von hoch empfindlichen Gebieten,

- die frühzeitige und angemessene Berücksichtigung möglicher Konflikte mit dem europäischen Naturschutz (FFH- und Vogelschutzgebiete),
- die Einbeziehung von Erweiterungsmaßnahmen sowie
- die Berücksichtigung kumulativer Effekte von räumlich benachbarten Maßnahmen.

Eine Projekt-URE von Straßenbauprojekten erfolgt unabhängig von deren Projektgröße, falls nach einer Vorabuntersuchung mit naturschutzfachlicher Konflikthäufung zu rechnen ist. Die Auswahl derartiger Projekte erfolgt durch das Bundesamt für Naturschutz. Die gleiche Vorgehensweise erfolgt prinzipiell auch bei Schienenprojekten. Da diese Projekte im Allgemeinen Großprojekte sind, kann davon ausgegangen werden, dass allein aufgrund des Umfangs der Projekte Konflikte mit naturschutzfachlichen Belangen auftreten und daher eine Projekt-URE erfolgt. Für Vorhaben der Wasserstraße erfolgt wegen deren besonderer Sensibilität mit naturschutzfachlichen Belangen eine Einzelfalluntersuchung.

Raumwirksamkeitsanalyse (RWA)

Vor dem Hintergrund einer stärkeren Berücksichtigung raumordnerischer Belange bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans besteht die Notwendigkeit, die raumordnerische Komponente aus der Systematik der NKA herauszulösen und sie zu einer eigenständigen Bewertungskomponente mit nachvollziehbaren Zielen und Kriterien weiterzuentwickeln. Mit Blick auf die Ansprüche der Raumordnung an die Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans lässt das neue Zielsystem sich in zwei Gruppen unterteilen:

1. Verteilungs- und Entwicklungsziele:

Flächendeckende Teilhabe der Bevölkerung an der Mobilität; Sicherstellung der gesamträumlichen Erschließung (Verteilungsgerechtigkeit); Auslösung von Entwicklungsimpulsen für benachteiligte oder zurückgebliebene Teilräume.

2. Entlastungs- und Verlagerungsziele:

Entlastung verkehrlich hoch belasteter Räume und Korridore; Verbesserung der Voraussetzungen zur Verlagerung von Verkehr auf umweltverträglichere Verkehrsträger wie Schiene und Wasserstraße.

Zu 1. Verteilungs- und Entwicklungsziele

Als Orientierungsraster zur Bestimmung raumordnerischer Beiträge von Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans im Sinne der Verteilungs- und Entwicklungsziele kann auf das System der Zentralen Orte zurückgegriffen werden. Sie haben Versorgungsfunktionen für ihre jeweiligen Verflechtungsräume und – speziell in ländlichen Bereichen – auch die Funktion von Entwicklungszentren für ganze Regionen. In beiden Funktionen werden sie durch eine qualitativ hochwertige Verkehrserschließung unterstützt. Raumordnerische Kriterien für die Bewertung von Vorhaben des Bundesverkehrswegeplans müssen daher erkennbar machen,

in welchem Umfang ein Projekt zur Verbesserung der verkehrlichen Erschließung und der Verbindung von zentralen Orten beiträgt. Dabei sind auch grenzüberschreitende Verbindungen mit Zentren im benachbarten Ausland und mit europäischen Metropolregionen zu berücksichtigen.

Eine vergleichbare verkehrliche Bedeutung wie zentrale Orte haben Standorte von Flughäfen, Seehäfen und Güterverkehrszentren. Ihre Verbindungen untereinander und mit den Zentren in ihren Einzugsbereichen sind eine wichtige Voraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der Standorte und haben deshalb ein besonderes strukturpolitisches Gewicht. Zur Berücksichtigung des Entwicklungsziels ist zusätzlich die Strukturstärke oder -schwäche derjenigen Räume zu berücksichtigen, die miteinander verbunden werden.

Zu 2. Entlastungs- und Verlagerungsziele

Zur Bestimmung raumordnerischer Beiträge von Projekten des Bundesverkehrswegeplans im Sinne der Entlastungs- und Verlagerungsziele ist im Einzelfall zu prüfen, welche Neu- und Ausbaumaßnahmen bei Schiene und Wasserstraße auf regionaler Ebene in besonderer Weise – und gegebenenfalls alternativ zu Straßenbaumaßnahmen – zur Entlastung hochbelasteter Verkehrskorridore und Ballungsräume beitragen können. Solche Vorhaben erhalten über ihre Zielbeiträge zur Verbindung und Erschließung zentraler Orte hinaus eine raumordnerische Präferenzierung nach Maßgabe der prognostizierten Entlastungswirkung.

Beurteilung städtebaulicher Effekte (Entlastung im lokalen Bereich)

Der Deutsche Bundestag hat bereits im Jahr 1986 den gesetzlichen Auftrag erteilt, in die Bedarfsprüfung für Bundesfernstraßen deren Wirkung auf bebauten Bereiche und auf den Menschen einzubeziehen.

Durch die Einbeziehung der städtebaulichen Effekte wird sichergestellt, dass Infrastrukturmaßnahmen des Bundes nicht nur der Erschließung und Verbindung, sondern – im Sinne einer stadtverträglichen Verkehrsplanung von Bundesfernstraßen – auch der lokalen Entlastung bebauter Bereiche und der dort lebenden Menschen dienen. Unverträgliche Neubelastungen in empfindlichen Bereichen sollen möglichst vermieden werden.

In der Methodik des geltenden Bundesverkehrswegeplans werden die erwogenen Maßnahmen im Rahmen einer qualitativen Bewertung zunächst vor Ort nach städtebaulichen Kriterien eingestuft. Dazu wird die Qualität bzw. Empfindlichkeit des Stadtraumes ermittelt und der Wirkung des Verkehrsweges in seiner spezifischen baulichen und verkehrlichen Ausprägung gegenübergestellt.

Aus dem Vorher-Nachher-Vergleich ergibt sich ein so genanntes städtebauliches Nutzen- bzw. Risikopotenzial. Die in Punkten ausgedrückte Differenz ist ein Maß für die Diskrepanz zwischen der Sensibilität des Stadtraums und dem Erfüllungsgrad des städtebaulichen Beitrags des Verkehrsweges. Ein hohes Nutzenpotenzial zeigt an, dass die

Qualitäten des Stadtraums – z. B. wegen einer fehlenden Ortsumgebung – nur unzureichend erschlossen sind. Das Nutzenpotenzial reagiert im Zusammenhang mit solchen Neubaumaßnahmen, die Spielräume für die Umgestaltung oder den Rückbau bisher unverträglicher städtebaulicher Situationen in Ortsdurchfahrten schaffen, sensibel auf Verlagerungen im Verkehrsmengengerüst. Entlastungsmaßnahmen erzeugen Nutzenpotenziale, die durch eine Neugestaltung oder den Rückbau bislang hoch belasteter Straßen aktiviert werden können. In vergleichbarer Weise können negative Nutzenpotenziale, die als Risikopotenziale bezeichnet werden, entstehen.

Im Rahmen der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans stellt sich die Aufgabe, das Verfahren zur Bewertung städtebaulicher Effekte erstmalig bundesweit auch auf die Kleinprojekte im Bereich der Straße anzuwenden. Bei den zu berücksichtigenden „weichen“ Kriterien handelt es sich um:

- Stadtraumqualität,
- Aufenthaltsqualität und Nutzungsansprüche,
- Barrierewirkung,
- Stadtklima/Stadtökologie.

5.5.4 Weitere bedeutsame Verfahrensänderungen

Bewertung verkehrlich interdependenter Maßnahmenbündel

Bei der Aufstellung des Bundesverkehrswegeplans 1992 erfolgten ausschließlich Einzelprojektbewertungen. Der Planfall unterschied sich vom Vergleichsfall nur durch die zu bewertende Maßnahme. Eine mögliche wechselseitige Beeinflussung von Maßnahmen verschiedener Verkehrsträger mit sich überschneidenden Wirkungsbereichen wurde nicht berücksichtigt. Bestehen deutliche wechselseitige Abhängigkeiten der Wirkungen von Maßnahmen, führen Einzelprojektbewertungen bei Vernachlässigung dieser verkehrlichen Interdependenzen zu verzerrten Bewertungsergebnissen und darauf aufbauend zu falschen Prioritätensetzungen.

Bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans ist vorgesehen, diejenigen Maßnahmen, bei denen deutliche verkehrliche Interdependenzen vorliegen, einer ergänzenden Bewertung zu unterziehen. Beispiele sind Ketten von Investitionsmaßnahmen (z. B. Ketten von Ortsumfahrungen) und Maßnahmen der gleichen oder verschiedener Verkehrsträger in Parallellage.

Exakte Regeln zur Bildung von verkehrlich interdependenten Maßnahmenbündeln existieren noch nicht. Hier besteht weiterhin Forschungsbedarf. Für die Bildung von Maßnahmenbündeln werden jedoch Prüffragen zur Abschätzung relevanter Interdependenzen entwickelt, anhand derer die zu bewertenden Einzelmaßnahmen hinsichtlich bestehender Interdependenzen untersucht werden.

Die Bewertung verkehrlicher Interdependenzwirkungen umfasst analog zur Einzelprojektbewertung grundsätzlich sämtliche Nutzenkomponenten der Bundesverkehrswegeplanung. Bei der Betrachtung interdependenter Maßnahmenbündel ist das Differenz-Nutzen-Kosten-Verhältnis (Differenz-NKV) die entscheidungsrelevante Größe des gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahrens. Ausgehend von der Einzelmaßnahme mit dem besten NKV wird geprüft, welchen zusätzlichen Nutzen die Aufnahme eines weiteren Projektes in das Netz liefert und welche zusätzlichen Kosten dadurch entstehen. Auf der Basis dieser Bewertungsergebnisse ist es möglich, eine Aussage dahingehend zu treffen, ob nur einzelne Maßnahmen oder das gesamte Maßnahmenbündel in eine Bedarfskategorie eingestuft werden.

Berücksichtigung des induzierten Verkehrs

Im bisherigen Bewertungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung wird der durch eine Maßnahme induzierte Verkehr nicht explizit berücksichtigt. Lediglich bei der Prognose des Personenfernverkehrs werden Rückwirkungen des Infrastrukturausbaus auf den Personenverkehr ansatzweise abgeschätzt. Unter induziertem Verkehr wird Neuverkehr verstanden, der ausschließlich auf verkehrliche Infrastrukturmaßnahmen im Verkehrsnetz zurückzuführen ist und der ohne die jeweilige Maßnahme nicht entstanden wäre.

Im Rahmen der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans werden die Wirkungen des induzierten Personenverkehrs für den Verkehrsträger Straße – im Gegensatz zum bisherigen Verfahren der Bundesverkehrswegeplanung – erstmalig explizit durch tendenziell nutzenmindernd wirkende Faktoren im gesamtwirtschaftlichen Bewertungsverfahren mitbewertet. Durch die Faktoren bei den verschiedenen Nutzenkomponenten im Rahmen der NKA wird gewährleistet, dass nicht nur die Kosten, sondern auch die Nutzen des induzierten Verkehrs quantifiziert und bewertet werden. Die methodische Ermittlung der Nutzen des induzierten Verkehrs basiert auf dem Konzept der Konsumentenrente. Bei anderen Verkehrsträgern wird der induzierte Verkehr nur als zu vernachlässigende Größe angesehen.

Integration von Prognose und Bewertung

Der künftige Ablauf der Projektbewertungen im Rahmen der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans soll einen zusätzlichen Integrationsschritt enthalten. Es ist vorgesehen, im Anschluss an einen ersten Bewertungslauf auf der Grundlage des zur Verfügung stehenden Investitionsvolumens das sich daraus ergebende Verkehrsangebot (Bündel von für vordringlich gehaltenen Infrastrukturmaßnahmen) mit den Verkehrsprognosen rückzukoppeln. Dadurch wird es unter anderem möglich, den Beitrag vordringlicher Schienenprojekte zur Ausschöpfung des Marktpotenzials der Schiene zu beurteilen.

5.6 Projektanmeldungen der Länder, der DB AG und der Verbände

Wie in der Vergangenheit hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auch im Rahmen der zurzeit laufenden Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans die Länder, die DB AG und die relevanten Verbände beteiligt. Sie haben Projektvorschläge gemeldet, die sich zum einen aus Neuanmeldungen, zum anderen aus bereits bewerteten Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans 1992 zusammensetzen.

Die von der DB AG gemeldeten Projekte stehen bislang unter Vorbehalt und sind noch nicht vollständig. Ursache dafür ist, dass die DB AG gegenwärtig an einer neuen, langfristig tragfähigen Netzkonzeption und an einem neuen Unternehmenskonzept arbeitet. Dies schließt Überlegungen zum Bestandsnetz sowie zu notwendigen Neu- und Ausbaumaßnahmen ein. In diesem Zusammenhang stimmt die DB AG mit den Ländern den Umfang des zukünftigen Nahverkehrsnetzes ab.

Mit den bisher bekannten Elementen des neuen Unternehmenskonzepts soll die Wirtschaftlichkeit des Schienenpersonen- und des Schienengüterverkehrs erhöht werden. Dazu gehören beispielsweise die Entwicklung eines neuen, markt- und kundengerechten Produktionskonzeptes der DB Cargo AG und die Erarbeitung eines neuen Trassenpreissystems der DB Netz AG.

Im Bereich der Straße wurden von den Ländern Projekte mit einem Volumen von rund 122 Mrd. DM – in der Regel ohne Setzung eigener Prioritäten – zur Bewertung angemeldet. Darin enthalten ist der noch nicht realisierte Vordringliche Bedarf des geltenden Bedarfsplans in Höhe von rund 57 Mrd. DM.

Die Maßnahmen des Investitions- und des Anti-Stau-Programms sollen nicht mehr überprüft werden. Sie umfassen ein Investitionsvolumen von rund 50 Mrd. DM. Damit ergibt sich für den Bundesfernstraßenbereich ab 2000 ein Investitionsbedarf von rund 172 Mrd. DM.

Zu den Projekten bei den Wasserstraßen gehören – wie bei den anderen Verkehrsträgern – sowohl noch nicht begonnene Projekte als auch neue Projekte. Die Definition neuer Projekte und deren Auswahl für die Fortschreibung des Bundesverkehrswegeplans erfolgen überwiegend auf der Basis einer Schwachstellenanalyse. In einer sich anschließenden Vorauswahl werden die Projektergebnisse anhand von Erfahrungswerten abgeschätzt.

Die gemeldeten Maßnahmen werden gegenwärtig im Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen auf Plausibilität, Disponibilität, Maßnahmenschnitt, Projektkosten und vorgeschlagene Alternativbewertungen überprüft. Sie werden auch im Hinblick auf die Frage untersucht, ob sie entweder nicht mehr oder auf der Grundlage einer anderen Konzeption weiter verfolgt werden sollen. Die Ergebnisse dieser Überprüfung sind die Projektdefinitionen der nach den Maßstäben des Bundesverkehrswegeplans zu bewertenden Maßnahmen.

5.7 Weiterer Ablauf bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans

Wichtige Schritte zur Überarbeitung des geltenden Bundesverkehrswegeplans sind bereits abgeschlossen. Diese – aufgrund der inhaltlich komplexen Aufgabenstellung – besonders zeitaufwendigen Schritte umfassen

- die Erarbeitung von Szenarien und Prognosen der Verkehrsentwicklung,
- die Modernisierung der Bewertungsmethodik sowie
- die Überprüfung der Verkehrsnetze und die sich daraus ergebenden Projektanmeldungen.

Damit wurde die Grundlage für die weitere Überarbeitung geschaffen.

Die weiteren Arbeiten konzentrieren sich auf die folgenden Arbeitsschritte:

Schritt 4:

Alle weiter zu verfolgenden Projekte werden einer wirtschaftlichen Bewertung unterzogen. Dies umfasst die Ermittlung der Nutzen-Kosten-Verhältnisse unter Berücksichtigung von interdependenten Projekten, die Erarbeitung der nicht-monetären Beurteilungskriterien und ihre Verknüpfung mit dem Nutzen-Kosten-Verhältnis.

Abbildung 7

Ablaufplan der Überarbeitung des geltenden Bundesverkehrswegeplans

Arbeitsschritt	Aktivität	Hauptbeteiligte außer BMVBW
1	Szenarien/Prognosen der Verkehrsentwicklung Strukturdatenprognose Szenariendefinition Gesamtverkehrsprognosen für den Personen- und Güterverkehr → Ermittlung der Verkehrsnetzbelastungen	Bundesministerien Gutachter
2	Modernisierung der Bewertungsmethodik Umweltrisikoeinschätzung Raumordnerische Bewertung Städtebauliche Beurteilung	Bundesministerien Gutachter
3	Überprüfung der Verkehrsnetze/Projektanmeldungen Engpässe, Netzlücken Netzoptimierung → Vorschläge für Neu- und Ausbaustrecken	Länder Deutsche Bahn AG Verbände
4	Bewertung der Projekte und Feststellung der Bauwürdigkeit Einzelprojektbewertung Interdependenzbetrachtungen → Einstufungsvorschläge	Gutachter
5	Dringlichkeitseinteilung unter Berücksichtigung der Finanzplanung Ermittlung der zur Verfügung stehenden Investitionsmittel → BVWP-Entwurf	BMF
6	Anhörung/Abstimmung Abstimmung auf Landesebene Abstimmung auf Bundesebene Unterrichtung der Fachkreise und der Verbände → Kabinettdvorgehen	Länder Verbände Bundesministerien
7	Kabinettdvorgehen → BVWP; Zugleich: Entwurf der Bedarfspläne als Anlage zu den Ausbaugesetzen	Bundeskabinettd
8	Gesetzgebungsverfahren Beratung der Ausbaugesetze mit den zugehörigen Bedarfsplänen → Verabschiedung der Gesetze	Deutscher Bundestag Bundesrat

Schritt 5:

Die im Zeitraum bis zum Jahr 2015 voraussichtlich zur Verfügung stehenden Investitionsmittel werden durch Extrapolation aus der geltenden Finanzplanung ermittelt. Davon ausgehend erfolgt eine Dringlichkeitszuordnung der einzelnen Projekte nach Maßgabe des jeweiligen Nutzen-Kosten-Verhältnisses als Grundlage für den Entwurf des überarbeiteten Bundesverkehrswegeplans.

Schritt 6:

Der Entwurf wird mit den Bundesministerien, den Ländern und den Verbänden abgestimmt. Auf dieser Basis wird anschließend eine Kabinetttvorlage erstellt.

Schritte 7 und 8:

Aus dem Kabinettsbeschluss zum vorgelegten Bundesver-

kehrswegeplan werden Entwürfe der Bedarfspläne entwickelt, die den zu beratenden und schließlich zu verabschiedenden Ausbaugesetzen für die einzelnen Verkehrsträger als Anlagen beigelegt werden.

Die Bundesregierung hat sich zum Ziel gesetzt, den Bundesverkehrswegeplan 1992 zügig zu überarbeiten. Viele der einzelnen Arbeitsschritte bauen aufeinander auf und können deshalb nicht gleichzeitig, sondern nur nacheinander abgearbeitet werden. Für die Bundesregierung hat eine langfristig tragfähige Konzeption der DB AG für das Schienennetz Priorität. Selbst wenn es zu Verzögerungen bei der Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans kommen sollte, wird dies keine Auswirkung auf die unabdingbar notwendige Kontinuität des Planungs- und Investitionsgeschehens haben.

6. Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Die hohen Investitionen in die Bundesverkehrswege wurden bislang fast vollständig aus dem Bundeshaushalt finanziert. Spätestens seit Vollendung der Deutschen Einheit sind die Grenzen einer alleinigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aus öffentlichen Haushalten deutlich geworden.

Neben den Investitionen für den Neu- und Ausbau der Verkehrsträger sind in den bereits bestehenden Verkehrsträgern erhebliche Vermögenswerte gebunden. Sie sind ein bedeutender Bestandteil des volkswirtschaftlichen Produktionskapitals. Derzeit ist in den Bundesverkehrsweegen ein volkswirtschaftliches Vermögen in Höhe von rund 633 Mrd. DM (Bruttoanlagevermögen) gebunden, bis zum Jahr 2015 wird es auf rund 735 Mrd. DM ansteigen. Daher kommt den Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen in der Finanzplanung eine entscheidende Bedeutung zu. Sie tragen dazu bei, die Qualität des Verkehrssystems aufrechtzuerhalten, damit es seine Leistungsfähigkeit auch künftig in den Dienst der arbeitsteiligen und räumlich differenzierten Wirtschaft stellen kann.

Der finanzielle Rahmen für das Projektvolumen des überarbeiteten Bundesverkehrswegeplans ist der erwartete Investitionsumfang für den Zeitraum von 2000 bis 2015. Das Mittelvolumen setzt sich aus den Ansätzen des Haushalts 2000 und des Haushaltsplanentwurfs für das Jahr 2001, der mittelfristigen Finanzplanung bis 2004, deren Fortschreibung sowie dem Anti-Stau-Programm und dem EFRE-Bundesprogramm Verkehrsinfrastruktur zusammen.

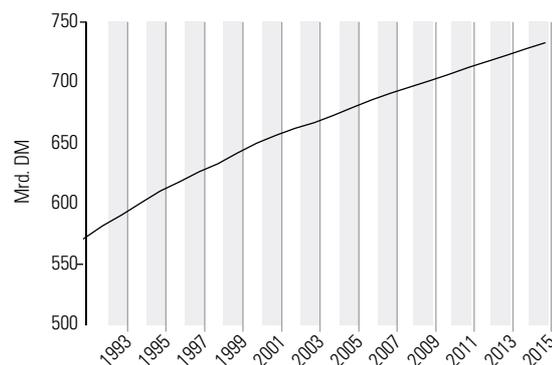
Von dem für die Bundesverkehrswege vorgesehenen Investitionsvolumen zwischen 2000 und 2015 wird über die Hälfte für den Ersatz und die Erhaltung der Bestandsnetze eingesetzt werden. Aufgrund des zunehmenden Alters der Anlagen ist eine solche Erhöhung der Mittel notwendig.

Im Bereich der Schiene werden im Jahr 2000 rund 3,5 Mrd. DM für Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen an-

gesetzt. Eine Erhöhung des Investitionsniveaus auf einen Wert zwischen 4 und 5 Mrd. DM für das Bestandsnetz ist dringend erforderlich, um auch langfristig die Leistungsfähigkeit des Schienennetzes zu erhalten und Kapazitätssteigerungen zum Beispiel durch den Einsatz moderner Leit- und Sicherungstechnik zu ermöglichen. Diesem erhöhten Bedarf entspricht die Bundesregierung mit den zusätzlichen Investitionsmitteln für die Schiene im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms.

Abbildung 8

Entwicklung des Bruttoanlagevermögens für die Verkehrsinfrastruktur



Für den Bereich der Straße lässt sich feststellen, dass erheblicher Handlungsbedarf besteht, wenn die gute Qualität der Infrastruktur langfristig gesichert werden soll. Diesem wichtigen Erhaltungsziel muss durch ein kontinuierliches Anwachsen der Mittel zur Erhaltung des bestehenden Bundesfernstraßennetzes (2000: 3,5 Mrd. DM)

Rechnung getragen werden. Die Bundesregierung trägt diesem Handlungsbedarf mit einer deutlichen Erhöhung der Mittel für Ausbau und Erhalt des Bundesstraßennetzes Rechnung.

Bei den Bundeswasserstraßen ist infolge der hohen Dringlichkeit jährlich rund 1 Mrd. DM für die Bestandssicherung der vorhandenen Anlagen erforderlich. Das veranschlagte Volumen entspricht den derzeit insgesamt für Neu-, Ausbau-, Erweiterungs- und Erhaltungsmaßnahmen der Bundeswasserstraßen verfügbaren Investitionsmitteln.

Die bereits laufenden und beschlossenen Investitionsprogramme wirken über mehrere Jahre in den Geltungszeitraum des überarbeiteten Bundesverkehrswegeplans hinein. Diese Programme setzen für die Verkehrsträger bereits Investitionsschwerpunkte, die insgesamt einen Umfang von rund 81 Mrd. DM besitzen. Neue Finanzierungsquellen können sich aus der Umsetzung von Vorschlägen der unabhängigen Expertenkommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ ergeben.

Die zusätzlichen Finanzierungsquellen tragen dazu bei, den hohen Finanzierungsbedarf für die dauerhafte Bereitstellung einer leistungsfähigen Infrastruktur zu decken. Gleichwohl bleibt die zukunftsorientierte Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur eine der zentralen Herausforderungen für die Verkehrspolitik der Bundesregierung.

6.1 Finanzhilfen durch die Europäische Gemeinschaft

Im Rahmen der Förderung „Transeuropäische Netze im Verkehrsbereich“ wurden für Deutschland von 1995 bis 1999 ca. 780 Mio. DM bewilligt (Europäische Union insgesamt ca. 3,6 Mrd. DM). Dabei konnte der Anteil der jährlich auf Deutschland entfallenden Bewilligungen kontinuierlich gesteigert werden, zuletzt auf über 24 Prozent. Der Verkehrsbereich verfügt damit – bezogen auf die Zahlungen Deutschlands an die Europäische Union – über die höchste Rücklaufquote an Finanzmitteln.

Die Bundesregierung strebt an, die Rücklaufquote aus der TEN-Haushaltlinie im Förderzeitraum 2000 bis 2006 mindestens auf dem erreichten hohen Niveau zu halten, um aus dem Mittelvolumen einen Anteil von etwa 2 Mrd. DM zu bekommen. Darüber hinaus werden für das Bundesprogramm „Verkehrsinfrastruktur“ im gleichen Zeitraum mindestens 3,1 Mrd. DM aus den Strukturfondsmitteln des EFRE für Projekte in den neuen Ländern beantragt.

6.2 Finanzhilfen des Bundes für die Länder und die Gemeinden

6.2.1 Finanzhilfen aufgrund der Regionalisierung des Schienenpersonennahverkehrs

Seit der Regionalisierung zum 1. Januar 1996 liegt die Aufgaben- und Finanzverantwortung für den Schienenpersonennahverkehr bei den Ländern. Die durch die

ÖPNV-Gesetze der Länder benannten Aufgabenträger vereinbaren mit den Eisenbahnverkehrsunternehmen die in einer bestimmten Qualität zu erbringenden Leistungen und die dafür zu zahlenden Entgelte. Die konkrete Ausgestaltung des Angebots ist Sache der Verkehrsunternehmen. In Deutschland entsteht seit der Regionalisierung ein zunehmend besser abgestimmtes Verkehrsangebot bei deutlich verbesserter Qualität. Dies gilt sowohl für das rollende Material als auch für die Häufigkeit der Fahrten mit einem festen Zeittakt.

Ein wesentliches Ziel der Bahnreform war die Schaffung von Wettbewerb auch auf der Schiene. Ein Leistungswettbewerb zwischen Schienenanbietern ist Voraussetzung für eine effizientere Leistungserstellung. Er erhöht den Druck auf die Kosten der Anbieter und führt den Öffentlichen Personennahverkehr auf diese Weise zu größerer Wirtschaftlichkeit. Die rechtlichen Grundlagen für den Wettbewerb auf der Schiene sind mit dem Recht auf diskriminierungsfreien Zugang zum Schienennetz für alle Schienenverkehrsunternehmer geschaffen worden.

Die Länder erhalten infolge der Dynamisierung im Jahr 2000 aus dem Mineralölsteueraufkommen des Bundes Regionalisierungsmittel in Höhe von rund 13 Mrd. DM. Die Mittel sind für die Bestellung von Verkehrsleistungen – insbesondere im Schienenpersonennahverkehr – sowie für Investitionen zur weiteren qualitativen Verbesserung des ÖPNV-Angebots bestimmt.

6.2.2 Finanzhilfen aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes

Im Rahmen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) fördert der Bund Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden. Von den für Investitionen verfügbaren Mitteln entfallen 75,8 Prozent auf die alten und 24,2 Prozent auf die neuen Länder und Berlin (§ 10 GVFG).

Je 80 Prozent der GVFG-Mittel werden den Ländern nach einem Schlüssel zugeteilt (§ 6 Abs. 2 GVFG) (Länderprogramm); der Fördersatz beträgt hier bis zu 75 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten.

Je 20 Prozent der Mittel bleiben einem besonderen Bundesprogramm vorbehalten, das der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen aufgrund von Vorschlägen der Länder und im Benehmen mit ihnen aufstellt und jährlich fortschreibt (§ 6 Abs. 1 GVFG). Aus dem Bundesprogramm können ÖPNV-Schienenverkehrswege in Verdichtungsräumen und den zugehörigen Randgebieten mit zuwendungsfähigen Kosten über 100 Mio. DM gefördert werden. Der Fördersatz beträgt bei diesen Vorhaben bis zu 60 Prozent der zuwendungsfähigen Kosten.

Bis 2004 betragen die Finanzhilfen aufgrund des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes rund 3,3 Mrd. DM pro Jahr. Wegen des Nachholbedarfs der neuen Länder erhalten diese mit ca. 800 Mio. DM pro Jahr einen überproportional hohen Anteil der Mittel.

6.3 Neue Finanzierungsmöglichkeiten

6.3.1 Vorfinanzierung

Eine private Vorfinanzierung findet bislang bei 27 Bundesfernstraßenmaßnahmen und einer Schienenmaßnahme statt. Neben der vorzeitigen Realisierung und dem daraus resultierenden verkehrlichen Nutzen bestand die Intention darin, das Zusammenspiel zwischen Staat und privatem Kapital zu untersuchen und die sich hierbei ergebenden Kreditkonditionen zu ermitteln.

Die Refinanzierung der Maßnahmen beginnt jeweils ein Jahr nach Verkehrsfreigabe durch Zahlung von 15 Jahresraten aus Haushaltsmitteln. Im Haushalt werden für jede Maßnahme die gesamten Refinanzierungskosten sowie im Jahr des Baubeginns auch die einzelnen Jahresraten nach Höhe und Fälligkeit als Verpflichtungsermächtigungen ausgewiesen.

Im Bereich der Schienenwege wird das Vorhaben Nürnberg–Ingolstadt–München auf der Grundlage des Haushaltsgesetzes 1996 als Pilotprojekt durch die DB AG vorfinanziert. Im Ergebnis nimmt die DB AG für die Zwischenfinanzierung des Vorhabens Kreditmittel am Kapitalmarkt auf. Es ist vorgesehen, dass der Bund sämtliche hieraus entstehenden Verbindlichkeiten (einschließlich Zinskosten) nach Inbetriebnahme des Vorhabens übernimmt und diese durch jährliche Tilgungen mit Bundesmitteln zurückführt. Der Bund trägt alle Lasten und Risiken der privaten Vorfinanzierung, insbesondere die Vorfinanzierungskosten.

Da diese Kosten den laufenden und zukünftige Haushalte nicht unerheblich belasten und Haushaltsspielräume einengen, werden Projekte mit privater Vorfinanzierung vor dem Hintergrund der bereits bestehenden Verpflichtungen des Verkehrshaushalts vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen nicht weiter verfolgt.

6.3.2 Mitfinanzierung

Eine Mitfinanzierung von Bundesfernstraßenprojekten durch das Land erfolgt in Einzelfällen, wenn durch die Mitfinanzierung der Bundesaufgabe zugleich auch konkrete Ziele der landeseigenen Verwaltungskompetenz realisiert werden können und die Höhe der Landesbeteiligung auch den Landesinteressen entspricht.

Derzeitige Mitfinanzierungen (Landesanteil) im Bereich der Bundesfernstraßen sind:

Rheinland-Pfalz: 405 Mio. DM,

Sachsen-Anhalt: 63 Mio. DM,

Bremen: 105 Mio. DM.

Im Bereich der Bundesschienenwege tragen einzelne Länder Anteile aus den Regionalisierungsmitteln des Bundes zur beschleunigten Realisierung von Investitionsmaßnahmen bei. Für die Bundeswasserstraßen stellen

die Länder jährlich rund 60 Mio. DM im Rahmen einer Mitfinanzierung bereit.

6.3.3 Betreibermodelle

Auf der Grundlage des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FStrPrivFinG) kann auch in Deutschland das Betreibermodell angewendet werden. Danach können der Bau, die Erhaltung, der Betrieb und die Finanzierung von Bundesfernstraßen an Private übertragen werden. Zur Refinanzierung erhält der Private das Recht zur Erhebung von Mautgebühren. Aufgrund der europäischen Rahmenbedingungen ist das Betreibermodell derzeit beschränkt auf die folgenden Neubauprojekte:

- Brücken, Tunnel und Gebirgspässe im Zuge von Bundesautobahnen und Bundesstraßen,
- mehrstreifige Bundesstraßen mit getrennten Fahrbahnen für den Richtungsverkehr (autobahnähnlich ausgebaut – zweibahnige – Bundesstraßen).

Zur Herstellung der erforderlichen privatwirtschaftlichen Rentabilität von Betreibermodell-Projekten in der Baulast des Bundes darf im konkreten Einzelfall eine staatliche Anschubfinanzierung in Höhe von bis zu 20 Prozent der Baukosten berücksichtigt werden, sofern das Projekt zum Zeitpunkt der Realisierung in den „Vordringlichen Bedarf“ des Bedarfsplans eingestuft ist. Darüber hinaus werden z. B. in Rostock beim Vorhaben Warnow-Querung TEN-Mittel eingesetzt.

Von insgesamt 10 Projekten mit einem Investitionsvolumen von rund 5 Mrd. DM sind vier in der konkreten Realisierung und für sechs werden die Machbarkeitsuntersuchungen durchgeführt.

Durch Betreibermodelle können Maßnahmen frühzeitig realisiert werden, die mit konventioneller Haushaltsfinanzierung auf absehbare Zeit nicht gebaut werden könnten. Der deutschen Bau- und Finanzwirtschaft wird gleichzeitig die Gelegenheit geboten, im international expandierenden Bereich der Privatfinanzierung öffentlicher Verkehrsinfrastrukturinvestitionen Erfahrungen auf dem heimischen Markt zu sammeln. Hierdurch wird die Wettbewerbssituation der international tätigen deutschen Unternehmen gefestigt.

6.3.4 Ergebnisse der unabhängigen Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gehört zu den Schlüsselfragen der künftigen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung.

Die jetzige Bundesregierung hat bei ihrem Amtsantritt im Herbst 1998 einen Verkehrswegeplan vorgefunden, der in erheblichem Maße unterfinanziert war. Daraus mussten Konsequenzen in zweierlei Richtung gezogen werden:

1. Überprüfung des Bundesverkehrswegeplans auf der Grundlage aktualisierter Prognosen und Bewertungskriterien (siehe Kapitel 5).

2. Identifizierung und Konkretisierung neuer Wege der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung angesichts der Leistungsgrenzen der klassischen Finanzierungsformen.

Um eine möglichst große Vielfalt und Breite von Ideen für neue Finanzierungswege zu erschließen, hat der Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen in Abstimmung mit dem Bundesminister der Finanzen eine unabhängige Kommission mit der Aufgabe betraut, solche Wege aufzuzeigen. Mit der Einberufung dieser Kommission haben Bundesverkehrs- und Bundesfinanzminister eine Initiative mit dem Ziel ergriffen, die Diskussion über die Lösungsansätze auf einer neuen und verbesserten Grundlage weiterzuführen. Die Kommission, die unter Vorsitz des früheren Bahn- und Telekomvorstandes Dr. Wilhelm Pällmann stand, hat ihren Schlussbericht am 5. September 2000 in Berlin Bundesminister Klimmt übergeben.

Leitgedanke und zentrale Aussage ist die Empfehlung der Kommission, die bisherige Haushaltsfinanzierung auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen, soweit dies aufgrund der Rahmenbedingungen bei den einzelnen Verkehrsträgern möglich ist. Davon verspricht sich die Kommission eine größere Kontinuität, eine Mittelverstärkung sowie weitere strukturelle belebende Elemente im Bereich des Finanzierungssystems für die Verkehrsinfrastruktur.

Weitere wichtige generelle Aussagen der Kommission:

- Die Einführung von Nutzerentgelten soll mit Entlastungen bei den verkehrsbezogenen Steuern einhergehen.
- Die Investitionssteuerung für die Bundesverkehrswege soll beim Bund bleiben.
- Die Bundesverkehrswege sollen privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften übertragen werden.
- Die Möglichkeiten der Privatfinanzierung nach dem Betreibermodell sollen ausgeschöpft werden.
- Die Mittel sollen – wie bereits beim Anti-Stau-Programm vorgesehen – generell in die Verkehrsinfrastruktur reinvestiert werden.

In Bezug auf die Bundesfernstraßen empfiehlt die Kommission u. a. die möglichst baldige Einführung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsgebühr von 0,25 DM pro Lkw-km.

Die Vorschläge zum Schienennetz konzentrieren sich sehr stark auf die Mobilisierung des Wettbewerbs im Netz, wozu die Kommission eine Ausgliederung des Netzes aus der DB-Holding und eine spezielle Regulierungsstelle empfiehlt. Bei den Wasserstraßen wird u. a. für die Einführung von Schifffahrtsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe plädiert.

Der Bericht wird derzeit vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ausgewertet. Daher kön-

nen zu einigen Punkten lediglich Richtungsaussagen getroffen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen stimmt mit der Kommission darin überein, dass das Nutzer-/Veranlasserprinzip gestärkt werden muss. Der Vorschlag zur Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Gebühr unterstützt die vom Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bereits eingeleiteten Arbeiten. Einigkeit besteht darüber hinaus darin, dass die Höhe der von der Kommission vorgeschlagenen Gebühr keine negativen Auswirkungen auf Deutschland als Wirtschaftsstandort hat.

Die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung des FStrPrivFinG kurzfristig auf prinzipiell alle Maßnahmen des Baus und der Erhaltung von Bundesfernstraßen findet großes Interesse. Seitens des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ist vorgesehen, die sich aus diesem Kommissionsvorschlag ergebenden Möglichkeiten der Privatfinanzierung und der Beteiligung Dritter zur Finanzierung auszuschöpfen. Die Ausweitung des Gesetzes auf den Bau von Autobahnstrecken kann aus EU-rechtlichen Gründen allerdings erst mit der Umstellung der derzeitigen zeitbezogenen auf die streckenbezogene Gebühr für schwere Lkw ab 2003 vorgenommen werden.

Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen stimmt allerdings nicht mit der Kommission darin überein, auch für den Pkw-Verkehr eine Maut einzuführen. Die Pkw-Fahrer leisten durch die verkehrsbezogenen Steuern bereits einen hinreichenden finanziellen Beitrag.

Die Vorschläge der Kommission zur Gründung von Finanzierungsgesellschaften für Infrastruktur werden zügig und ergebnisorientiert geprüft. Sie weisen in jedem Fall in eine Richtung, die detailliert diskutiert werden muss. Zurückhaltender werden die Vorschläge der Kommission bezüglich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bewertet. Der Vorschlag einer privatrechtlich organisierten Bundeswasserstraßenfinanzierungsgesellschaft wird derzeit nicht verfolgt.

Auch mit der Empfehlung der Kommission, alles zu tun, um einen diskriminierungsfreien Wettbewerb im Schienennetz zu fördern, besteht volle Übereinstimmung. Allerdings wird eine Ausgliederung des Schienennetzes aus der DB AG zum jetzigen Zeitpunkt nicht für erforderlich gehalten. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen und der Vorstand der DB AG sind entschlossen, auch innerhalb der bestehenden Holdingstruktur den Zugang zum Netz so zu gestalten, dass der Wettbewerb gestärkt und alle kartellrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Zudem sollen die Investitionen in die Bundesschienenwege im Rahmen des Zukunftsinvestitionsprogramms in den kommenden Jahren erheblich gesteigert werden. Der Verkehrsträger Schiene soll auf diese Weise in die Lage versetzt werden, zusätzlichen Verkehr im Personen- und vor allem im Güterbereich aufzunehmen.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die mit der Berufung der Kommission verfolgte Zielsetzung, unvoreingenommen und lösungsorientiert neue Vorschläge zu erörtern, erreicht worden ist. Die Bundesregierung wird

sich in diesem Sinne mit dem Abschlussbericht der Kommission befassen, die einzelnen Elemente sorgfältig prüfen, die erforderlichen Folgerungen ableiten und die notwendigen Entscheidungen treffen.