

Eisenkopf, Alexander

Article

Neue Prioritäten in der Bundesverkehrswegeplanung?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Eisenkopf, Alexander (2023) : Neue Prioritäten in der Bundesverkehrswegeplanung?, Wirtschaftsdienst, ISSN 1613-978X, Sciendo, Warsaw, Vol. 103, Iss. 6, pp. 368-371,
<https://doi.org/10.2478/wd-2023-0111>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/275792>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Alexander Eisenkopf

Neue Prioritäten in der Bundesverkehrswegeplanung?

Seit Jahrzehnten wird in der bundesdeutschen Verkehrspolitik über die Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur und die Governance ihrer Bereitstellung diskutiert. Zahlreiche Kommissionen (Pällmann, Daehre, Bodewig) haben den Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur thematisiert, entsprechende Finanzbedarfe ermittelt und Änderungen der Governance der Infrastrukturbereitstellung vorgeschlagen. Konsens der Diskussion war über Jahrzehnte, dass bei allen Verkehrsträgern gleichermaßen ein ungedeckter Investitionsbedarf bestehe, auch wenn die Lobbygruppen der verschiedenen Verkehrsträger zwangsläufig jeweils für ihre Infrastruktur einen besonderen Nachholbedarf konstatierten.

Auch der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) 2030 stellte bei seiner Verabschiedung noch einen weitestgehend konsensual begriffenen Rahmenplan für die Entwicklung der hochrangigen Verkehrsinfrastruktur in Deutschland dar. Umfangreiche methodische Vorarbeiten und der Versuch einer umfassenden Bürgerbeteiligung sollten eine breite Akzeptanz dieses Plans in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft sichern (BMVI, 2016). Im Zuge der Zuspitzung der klimapolitischen Diskussion haben sich die Zeiten geändert. Der BVWP 2030 befindet sich aktuell in einer turnusmäßigen Bedarfsplanüberprüfung. Diese dient der Vergewisserung, ob die bisherigen verkehrsträgerinternen und verkehrsträgerübergreifenden Priorisierungen noch den aktuellen verkehrspolitischen Zielvorstellungen sowie den verkehrlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsprechen oder ob Änderungen bei den Investitionsschwerpunkten oder der zeitlichen Strukturierung der Investitionslinien vorzunehmen sind. Begleitend hat sich eine zunehmend an Schärfe gewinnende Diskussion um die Rolle des Bundesverkehrswegeplans als verkehrspolitisches Instrument und seine Priorisierungen

entwickelt. Schon seit jeher waren der Bewertungsansatz und die Bewertungsverfahren des BVWP immer wieder von verschiedenen Seiten Gegenstand der Kritik. Erinnert sei nur an die Diskussion um die Rolle von Reisezeitgewinnen als wesentlichem Element der Nutzen-Kosten-Rechnung (Obermeyer, 2021).

Die aktuelle Debatte hat sich jedoch auf eine sehr viel grundsätzlichere Ebene verlagert. Im Kern läuft die vorgebrachte Kritik darauf hinaus, dass die im BVWP 2030 vorgesehenen Infrastrukturprojekte nicht darauf ausgerichtet seien, die im Bundesklimaschutzgesetz vorgesehenen Emissionsziele zu erreichen. Entsprechend fordert das Umweltbundesamt eine Strukturreform hin zu einer klima- und umweltschutzorientierten Bundesverkehrswegeplanung (UBA, 2023), für die es durchaus Ansatzpunkte in Gestalt eines Grundsatzbeschlusses zur Reform der BVWP im Koalitionsvertrag der Ampelregierung gibt (o. V., 2021).

Allerdings ist das Verständnis über die Ausrichtung der zukünftigen Prioritäten der Verkehrsinfrastrukturpolitik bei den Beteiligten sehr unterschiedlich. In jedem Fall gab es bereits erheblichen Streit im und um den vom Bundesverkehrsministerium ins Leben gerufenen „Infrastrukturdialog“ (Delhaes, 2023). Die Grundsatzfrage dieses Diskussionsformats ist, ob der Bund weiter in die bestehenden Verkehrsnetze investieren soll, um die Herausforderungen eines wachsenden Verkehrs abbilden zu können oder das Erreichen der Klimaschutzziele das allein handlungsleitende Prinzip ist. Wie zu erwarten war, stehen sich bei dieser Frage die Positionen etwa des Bundesverbandes der deutschen Industrie und Interessensgruppen wie „Zukunft Fahrrad“ oder „FUSS e.V.“ diametral gegenüber. Der BUND, Greenpeace und andere Umweltverbände fordern z. B. relativ klar, dass Klima- und Naturschutzziele bei der Priorisierung von Verkehrsprojekten in den Mittelpunkt gestellt werden müssten und insbesondere sichergestellt werde, dass auch über die Infrastrukturplanung die Ziele des Klimaschutzgesetzes eingehalten würden (BUND, 2022). Mitte Juni hat ein breites Verbändebündnis von der Allianz pro Schiene bis zum VCD ein Forderungspapier vorgelegt, in dem verlangt wird, dass der BVWP im Zuge der Bedarfsplanüberprüfung konsequent an Klima-, Naturschutz- und Verkehrsverlagerungszielen anzupassen sei. Bis dahin sei die Planung von Bundesfernstraßen zugunsten einer klaren Priorisierung dringend notwendiger Erhaltungsmaßnahmen zurückzustellen. Aus- und Neubau des Schienennetzes sollen Vorrang vor dem Aus- und Neubau von Bundesfernstraßen bekommen.

© Der/die Autor:in 2023. Open Access: Dieser Artikel wird unter der Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz veröffentlicht (creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de).

Open Access wird durch die ZBW – Leibniz-Informationzentrum Wirtschaft gefördert.

Prof. Dr. Alexander Eisenkopf hat den Zeppelin-Lehrstuhl für Wirtschafts- und Verkehrspolitik an der Zeppelin Universität Friedrichshafen inne.

Mittelfristiges Ziel ist die Erarbeitung eines Bundesmobilitätsplans 2040, in dem die Planungen am Ziel einer klima- und naturfreundlichen sowie sozial gerechten Mobilität ausgerichtet sind (NABU et al., 2023). Wie das Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e. V. in seiner Pressemitteilung vom 13. Juni schreibt, würden Kapazitätserweiterungen in einem solchen Szenario nur noch für Infrastrukturmaßnahmen klimafreundlicher Verkehrsträger, wie Schienen- und Radwege, infrage kommen (NEE, 2023).

Es erscheint fraglich, ob die in dem vom Bundesverkehrsministerium (BMDV) angestoßenen Infrastrukturdialog angelegten Konflikte angesichts der von den Anspruchsgruppen vertretenen Positionen überhaupt irgendwie lösbar sind. Unvereinbar mit den radikalen Forderungen nach einer alleinigen Ausrichtung der Infrastrukturpolitik an Klima- und Naturschutzzielen dürfte die Position des BMDV sein, für das langfristige Verkehrswachstum, insbesondere auf der Straße, auch eine angemessene Infrastruktur vorzuhalten. So lässt sich Bundesverkehrsminister Wising auf der Homepage des Ministeriums bei der Vorlage der gleitenden Langfristverkehrsprognose bis 2051, wie folgt, zitieren (BMDV, 2023): „Ich richte meine Verkehrspolitik an den tatsächlichen Begebenheiten aus, an Zahlen, Daten und Fakten und nicht an politischem Wunschdenken. Die Ergebnisse der neuen Langfrist-Verkehrsprognose machen deutlich: Der Verkehr in Deutschland wird in jeder Hinsicht zunehmen. [...] Ich kämpfe dafür, dass die Menschen in unserem Land frei bestimmt ihren Mobilitätsbedürfnissen nachkommen können und unsere Wirtschaft wächst – auch dank einer guten Verkehrsinfrastruktur.“

Die angesprochene Prognose erwartet für die Mitte des Jahrhunderts einen Marktanteil der Schiene am Güterverkehr von 17,3 %; das sind erstaunlicherweise fast 2 Prozentpunkte weniger als im Jahr 2019, weil der Lkw-Verkehr in Deutschland bis 2051 um 50 % zunehmen, der Schienengüterverkehr im selben Zeitraum aber nur um rund ein Drittel wachsen soll. Laut Prognose wächst die Verkehrsleistung des Schienenpersonenverkehrs bis dahin zwar um rund die Hälfte, der Anteil der Eisenbahn an der Verkehrsleistung jedoch nur von 8,3 % auf 11,2 % (BMDV, 2023).

Auch diese Prognose wird aktuell kontrovers und heftig diskutiert. Während das BMDV auf der Position beharrt, dass es sich bei dieser Langfristprognose eben nicht um eine Zielprognose handele, die das Ergebnis im Vorfeld festlegt, sondern um ein ergebnisoffene Prognose auf der Basis von breit abgestimmten Prämissen über Entwicklungen in Wirtschaft und Gesellschaft, kritisieren Lobbyorganisationen aus dem Schienenverkehr verschiedene Annahmen als unrealistisch und zu Lasten der Entwicklung des Schienenverkehrs gesetzt. Zwischen den Zeilen wird allerdings artikuliert, dass das Ergebnis auch schon des-

halb nicht wünschenswert sein könne, weil nur der Schienenverkehr die Erreichung der Klimaziele garantiere.

Ein letztes wichtiges Element der Debatte um die Frage der zukünftigen Priorisierung von Verkehrsinfrastrukturen bildet die Diskussion um die Planungsbeschleunigung bei Verkehrsprojekten. Hier hat der Bundesverkehrsminister nach heftigem koalitionsinternen Streit zwar erreicht, dass jetzt auch 144 Autobahnbauprojekte aus dem Bundesverkehrswegeplan, die wichtige Engpassbeseitigungen und Lückenschlüsse umfassen, unter das Genehmigungsbeschleunigungsgesetz fallen. Schneller vorangetrieben werden sollen in jedem Fall der Ausbau des Schienennetzes und die Sanierung von Brücken. Bedeutsam ist zudem die Verkürzung der Genehmigungsverfahren für Windenergieprojekte, um den Ausbau der erneuerbaren Energien energischer voranzutreiben. Während für Energie- und Schienenprojekte ein „überragendes öffentliches Interesse“ von der Politik konstatiert wurde, sollte ein solches nicht mehr für den Straßenbau gelten; jetzt wird es zumindest für ausgewählte Autobahnprojekte bejaht, wenn die Länder der Einstufung der entsprechenden Vorhaben zustimmen.

Die skizzierten Entwicklungen legen nahe, dass eine den gewachsenen Traditionen der Bundesverkehrswegeplanung in Deutschland folgende Entscheidungs- und Priorisierungslogik zunehmend infrage gestellt wird. Ungeachtet aller (mehr oder weniger berechtigten) Kritikpunkte an bisherigen gesamtwirtschaftlichen Entscheidungsverfahren sollte jedoch bei einer Reform der Verkehrswegeplanung das „Kind nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden“. Insbesondere sollten die Fallstricke der Idee eines von den Lobbygruppen geforderten klima- und naturfreundlichen sowie der sozial gerechten Mobilität verpflichteten Bundesmobilitätsplans bedacht werden.

Diese lassen sich schon an der Semantik festmachen; so kann in einer freiheitlich-marktorientierten Großgesellschaft ein Planungsvorbehalt des Bundes nur für die Verkehrsinfrastrukturen, nicht aber für die Gestalt und Struktur der Mobilität selbst abgeleitet werden. Was „sozial gerechte Mobilität“ ist, lässt sich angesichts unscharfer begrifflicher Grundlage zudem nicht hinreichend operationalisieren. Ein besonderes Problem erscheint die intendierte alleinige Fixierung der Infrastrukturpolitik auf den Klimaschutz (und gegebenenfalls Naturschutz). Diese Tendenz folgt zwar der Entwicklung in anderen Politikbereichen, Emissionsziele zu verabsolutieren und Trade-offs zu anderen wirtschaftspolitischen Zielen zu ignorieren, vernachlässigt aber grundsätzliche ökonomische Zusammenhänge.

Es sei daran erinnert, dass die Priorisierungslogik des BVWP 2030 sinnvollerweise zunächst die Durchführung der erforderlichen Erhaltungs- und Ersatzmaßnahmen sicher-

stellt. Im Anschluss erfolgt eine strategische Priorisierung der Neu- und Ausbaumaßnahmen der Verkehrsträger auf Gesamtebene, bei der z.B. die Auswirkungen auf die CO₂-Emissionen in die Betrachtung eingehen, aber selbstverständlich nicht als alleiniges Kriterium. Wenn von rund 270 Mrd. Euro Volumen des BVWP rund 42 % in das Schienennetz fließen, ist dies bereits deutlich mehr als der Anteil dieses Verkehrsträgers an der Güter- bzw. Personenverkehrsleistung: So erfolgt bereits heute auf der strategischen Ebene eine Priorisierung des Schienenverkehrs, wenn man die aktuelle Bedeutung der Schiene für das Verkehrsgeschehen zugrunde legt.

Auf der dritten Ebene findet dann eine Prioritätenreihung innerhalb der einzelnen Verkehrsträger nach verschiedenen Dringlichkeitsstufen statt. Die Einstufung in die Kategorien Vordringlicher Bedarf (VB) bzw. Vordringlicher Bedarf-Engpassbeseitigung (VB-E) wird primär auf der Basis der verkehrlichen Bedeutung vorgenommen, die sich aus der wirtschaftlichen Bewertung ergibt (Nutzen-Kosten-Verhältnis). Die gilt jedoch nicht ausschließlich; so wurden im BVWP 2030 auch Projekte mit niedrigerem Nutzen-Kosten-Verhältnis in den VB eingestellt, wenn die raumordnerische oder städtebauliche Bedeutung dies nahelegt. In den VB-E gelangten zudem nur Projekte, die keine hohe Umweltbetroffenheit im Rahmen der strategischen Umweltprüfung aufwiesen (Monse und Haßheider, 2017).

Festzuhalten ist, dass die Projektbewertung und Priorisierung bereits beim BVWP 2030 aus einer gesamthaften Perspektive vorgenommen wurde, d.h. die Bewertungsergebnisse der Nutzen-Kosten-Analyse wurden – auch angesichts des breiten zugrundeliegenden Zielbündels – mit einer Umweltbewertung sowie raumordnerischen und städtebaulichen Kriterien kombiniert. Der Nutzen-Kosten-Analyse, in der alle monetarisierbaren Projektauswirkungen den Investitionskosten gegenübergestellt wurden, kam dabei eine zentrale Bedeutung zu. Bereits in dieser Rechnung wurden jedoch relevante Externalitäten wie Abgas-, Geräusch- und Treibhausgasemissionen einbezogen. Mit dem BVWP 2030 wurden erstmals auch die Lebenszyklusemissionen von Infrastrukturmaßnahmen berücksichtigt. Weitergehende, nicht monetarisierbare Beeinträchtigungen des Umwelt- und Naturschutzes wurden im Rahmen einer strategischen Umweltprüfung betrachtet. Hinzu traten Analysen anhand raumordnerischer und städtebaulicher Kriterien.

Mit einer grundsätzlichen Abkehr von dieser komplexen Planungslogik und der alleinigen Ausrichtung an Klima- bzw. Naturschutzzielen würden Fragen der verkehrlichen und wirtschaftlichen Wirkungen von Infrastrukturmaßnahmen systematisch an den Rand gedrängt bzw. sogar ausgeblendet. Eine derartige monofinale Konzeption, die

faktisch auf die alleinige Berücksichtigung der Schieneninfrastruktur (bzw. eventuell des Radwegenetzes) bei Neu- und Ausbau hinausläuft, ignoriert die spezifischen Leistungsmerkmale der Verkehrsträger und deren Attraktivität für die Nutzer:innen und dürfte daher die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des bundesdeutschen Verkehrssystems drastisch beeinträchtigen. Ungeachtet der Frage der Umsetzbarkeit wird eine Politik, die mit dem Verzicht auf sämtliche Aus- und Neubauprojekte des Straßenverkehrs verbunden ist, zu einer Reduzierung der wirtschaftlichen Produktivität, einem Verlust von Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand sowie auch zu vielfältigen Verteilungskonflikten und gesellschaftlicher Unzufriedenheit führen. Es besteht zudem die Gefahr, dass im Rahmen einer solchen Planungslogik auch die Erhaltungsinvestitionen in die Straße vernachlässigt werden.

Es ist daher bedenklich, die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur unter einen „Klimaschutzvorbehalt“ zu stellen. Sie ist seit jeher von einem Zielbündel geprägt, wobei zwischen den Zielen durchaus Trade-offs bestehen. Das Zielbündel umfasst die Gewährleistung der Mobilität der Bevölkerung und eine leistungsfähige Güterverkehrsmobilität für die Wettbewerbsfähigkeit der Volkswirtschaft, Verkehrssicherheitsaspekte, Emissionen von Schadstoff- und Treibhausgasen, sowie Naturschutz- und städtebauliche sowie raumordnerische Fragen. Eine Weiterentwicklung der Bundesverkehrswegeplanung kann selbstverständlich Änderungen gesellschaftlicher Präferenzen aufgreifen und eine höhere Gewichtung des Themas Klimaschutz auf strategischer wie auch auf Einzelprojektebene im Rahmen dieses Zielbündels vorsehen, sollte aber den Zielkatalog nicht allein auf „Klima- und Naturschutz“ verengen.

Letztlich sollte auch klar werden, dass angesichts der gewachsenen Struktur der Verkehrssysteme und der relativ geringen quantitativen Bedeutung von Neu- und Ausbau gegenüber dem Aufwand für Substanzerhaltung die Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastruktur nicht das Instrument der Wahl für den Klimaschutz sein kann. Ein substanzieller Modal Shift der Personen- und Güterverkehre von der Straße auf die Schiene dürfte angesichts der notwendigen Größenordnungen der Verlagerung eine klimapolitische Illusion bleiben (Eisenkopf, 2023). Die politisch geforderte Senkung der CO₂-Emissionen des Verkehrssystems muss daher über effektive und effizientere Politikansätze betrieben werden. Einen wichtigen Beitrag hierzu würde die Orientierung am Emissionshandel als „Goldstandard“ der europäischen Klimapolitik liefern. Man sollte z.B. darauf hinarbeiten, den Straßenverkehr mittelfristig in das allgemeine europäische Emissionshandelssystem für Treibhausgase EU-EHS zu integrieren. Dies scheint gegenüber den Szenarien einer gesamtwirt-

schaftlichen „Mobilitätsplanung“ der vernünftigeren und bessere Weg zu sein.

Literatur

- BUND et al. (2022), Den Dialogprozess für die dringende Neupriorisierung der Bedarfspläne des BVWP 2030 nutzen – Klima- und Umweltziele erreichen, 2. November, https://www.bund.net/fileadmin/user_upload_bund/publikationen/mobilitaet/Mobilitaet-Forderungen-Dialogprozess.pdf (18. Juni 2023).
- BMVI – Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (2016), Bundesverkehrswegeplan 2030, August.
- BMDV – Bundesministerium für Digitales und Verkehr (2023), Pressemitteilung. Wissing: „Verkehr wird zunehmen“, <https://bmdv.bund.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2023/017-wissing-pk-verkehrsentwicklung-deutschland.html> (18. Juni 2023).
- Delhaes, D. (2023), Mobilitätsplan. „Entweder-oder-Politik ist der falsche Weg“ – Verbände suchen Mittelweg bei der Verkehrspolitik, Handelsblatt, 5. Mai, <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/mobilitaetsplan-entweder-oder-politik-ist-der-falsche-weg-verbaende-suchen-mittelweg-bei-der-verkehrspolitik/29132232.html> (18. Juni 2023).
- Eisenkopf, A. (2023), Hände weg vom Steuer, *Wirtschaftswoche*, 16. Juli, 42-43.
- Monse, J. und H. Haßheider (2017), Der neue Bundesverkehrswegplan 2030 – Verfahren, Schwerpunkte und zentrale Ergebnisse im Überblick, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 88(1), 21-38.
- NABU et al. (2023), Verbände fordern klima- und naturverträgliche Infrastrukturplanung. Breites gesellschaftliches Verbändebündnis fordert ernsthafte Befassung mit aktuellem Bundesverkehrswegeplan, 13. Juni, <https://www.nabu.de/imperia/md/content/nabude/verkehr/auto/230613-nabu-papier-dialogprozess.pdf> (18. Juni 2023).
- NEE – Netzwerk Europäischer Eisenbahnen e.V. (2023), Verbände fordern klimaverträgliche Infrastrukturplanung, Pressemitteilung vom 13. Juni, <https://die-gueterbahnen.com/news/verbaende-fordern-klimavertraegliche-infrastrukturplanung.html> (18. Juni 2023).
- Obermeyer, A. (2020), Kleine Einzelreisezeitgewinne in Nutzen-Kosten-Analysen von Verkehrsprojekten“, *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft*, 91(2), 61-80.
- o.V. (2021), Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021-2025 zwischen der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den Freien Demokraten (FDP), https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf (18. Juni 2023).
- UBA – Umweltbundesamt (2023), Klimaschutzinstrumente im Verkehr: Reformhebel für eine klima- und umweltschutzorientierte Bundesverkehrswegeplanung nach 2030, <https://www.umweltbundesamt.de/dokument/reformhebel-fuer-eine-klima-umweltschutzorientierte> (18. Juni 2023).

Title: *New Priorities in Federal Transport Infrastructure Planning?*

Abstract: *In the course of the so-called requirements plan review, a fundamental discussion is taking place about the priorities in federal transport infrastructure planning. Numerous interest groups are calling for a sole focus on climate protection and environmental goals. This paper argues that such a myopic orientation of transport infrastructure planning will lead to productivity and growth losses. The key lever of climate policy, rather, is decarbonization of transport activities.*