



MANAGERKREIS
DER FRIEDRICH-EBERT-STIFTUNG



Verkehr finanziert Verkehr

11 Thesen zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

von Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann

Impressum

ISBN: 978-3-86872-009-9

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung
Stabsabteilung

Redaktion:
Dr. Max Brändle
© 2009 by Friedrich-Ebert-Stiftung

Umschlag + Layout:
Werbestudio Zum weissen Rössl, Schäpe
Druck:
BUB Bonner Universitäts-Buchdruckerei
1. Auflage: 1.500

Printed in Germany 2009

Verkehr finanziert Verkehr

11 Thesen zur Nutzerfinanzierung
der Verkehrsinfrastruktur

von Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann

Inhalt

Vorwort von Dieter Bock	5
Prämissen für die Entwicklung des Verkehrs	7
These 1: Der Modal-Split wird sich nicht maßgeblich verändern	8
These 2: Verkehrsinfrastrukturfinanzierung determiniert Rahmenbedingungen bei Energie und Umwelt	10
These 3: Der Paradigmenwechsel in der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ist unabdingbar	12
These 4: Leitbild „Verkehr finanziert Verkehr“	13
These 5: Es fehlt ein Leitbild für die Gestaltung des Gesamtverkehrssystems	14
These 6: „Straße finanziert Straße“ ist möglich und geboten	15
These 7: Die Schiene ist nicht voll nutzerfinanzierbar	19
These 8: Nutzerfinanzierung der Binnenwassertrassen bleibt schwierig	21
These 9: Seehäfen und Hinterlandanbindung	22
These 10: „Flughafen finanziert Flughafen“ seit Langem erfolgreich	24
These 11: Nutzerfinanzierung des ÖPNV	25
Fazit	26
Zur Person	27

Vorwort

Dr. Wilhelm Pällmann gilt Dank für seine Leistungen für Verkehr und Logistik, von der ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe über die Deutsche Bundesbahn, die Deutsche Bundespost Telekom bis hin zur Regierungskommission Infrastrukturfinanzierung. Sein großes Engagement zeichnet sich zudem durch seine ehrenamtlichen Tätigkeiten u.a. im Verband Deutscher Verkehrsunternehmen VDV und der Bundesvereinigung Logistik BVL aus, nicht zuletzt als Sprecher der Arbeitsgruppe Verkehrspolitik und Mobilität des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung, dessen Nachfolger zu sein, ich die Ehre habe.

Eine kürzlich verfasste Studie ergab, dass der jährliche Investitionsbedarf für die Infrastruktur in Deutschland bei ca. 60 bis 70 Mrd. Euro liegt. Investiert werden aber nur 17 Mrd. Euro. Das wird sichtbar an mangelnder Instandsetzung und an Engpässen nicht nur bei der Verkehrsinfrastruktur. Seit vielen Jahr scheint sich keine Lösung zur Schließung dieser Lücke anzudeuten. Die Finanzmarktkrise und die deutliche zeitliche Verschiebung der Haushaltskonsolidierung des Bundes – und damit sicher auch der Länder – verschärft die Situation noch einmal.

Wege aus dem Dilemma zeigt der vorliegende Aufsatz. Die nachhaltige Bedeutung dessen, was die von der Bundesregierung eingesetzte „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ seinerzeit erarbeitet hat, wird immer deutlicher. Die LKW-Maut ist sicher ein richtiger Ansatz, wenn die eingenommenen Gelder auch tatsächlich für den Ausbau der Infrastruktur zusätzlich genutzt

werden und nicht die steuerlichen Mittel um den gleichen Betrag gesenkt würden.

Dr. Wilhelm Pällmann zeigt auf, dass es sehr wohl möglich ist, die jeweiligen Verkehrsträger zu einer Selbstfinanzierung zu führen und dies sozialverträglich zu gestalten; denn Mobilität muss als ein Grundbedürfnis in Gegenwart und in Zukunft verstanden werden. Die besondere Rolle des Schienenverkehrs und des Verkehrs in den Ballungsgebieten wird dabei hervorgehoben.

Der Inhalt der vorliegenden Broschüre wurde während eines Seminars der Stiftung „Führungsnachwuchs“ des Verbandes Deutscher Verkehrsunternehmen präsentiert, dessen Mitstifter Dr. Wilhelm Pällmann ist. Diese Broschüre soll nicht der Abschluss eines Diskussionsprozesses sein, der Managerkreis der Friedrich-Ebert-Stiftung wird im Wahljahr 2009 versuchen, die politische und gesellschaftliche Aufmerksamkeit auf die elementaren Fragen der Mobilität von Menschen und Gütern zu lenken.



Dieter Bock

*Sprecher der Arbeitsgruppe Verkehrspolitik und Mobilität
des Managerkreises der Friedrich-Ebert-Stiftung*

Verkehr finanziert Verkehr

11 Thesen zur Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Prämissen für die Entwicklung des Verkehrs

Die Maxime / das Leitbild / die Forderung „Verkehr finanziert Verkehr“ ist nicht neu. Sie wird allerdings je nach Bedarf, Interessenlage und Rahmenbedingungen gern immer wieder neu erfunden oder neu interpretiert; das gilt auch für den Begriff „Nutzerfinanzierung“. Ich verstehe darunter den unmittelbaren Zusammenhang zwischen Benutzung, Bezahlung und Verwendung – ohne Umwege und ohne semantisch verbrämte Quersubventionierungen. Meinen Thesen dazu liegen die folgenden **Prämissen** für die Entwicklung des Verkehrs in den kommenden Jahrzehnten zugrunde (d. h. mindestens bis 2030):

(1) Mobilität bleibt ein wesentliches Grundbedürfnis des „homo sapiens“; mein Lateinlehrer bezeichnete ihn gern auch als „homo vagans“ und übersetzte das mit: „der schweifselige Mensch“; das Mobilitäts-Bedürfnis gilt weltweit, also auch beispielsweise in China und Indien, wo man sich erst noch in der Phase des Aufbruchs befindet – das sollten wir uns immer wieder vor Augen halten, wenn von Energie- und Umweltproblemen in Zusammenhang mit dem Verkehr die Rede ist.

(2) Der „voll entwickelte Staatsbürger“ will grundsätzlich über die verschiedenen Verkehrsmittel je nach Gelegenheit, Interesse und Eignung verfügen; der motorisierte Individualverkehr bleibt in der Präferenz mit Abstand vorn.

(3) Das voll entwickelte und eingeführte eTicketing kann die Zugangsbarriere des ÖPNV gegenüber dem Pkw weitgehend schließen.

(4) Die Abhängigkeit vom Erdöl wird schon mittelfristig deutlich gemindert; im Endeffekt wird sie beseitigt; das ist eine zwar utopische, aber durchaus nicht illusionäre Erwartung; damit löst sich dann auch das CO₂-Problem, soweit es den Verkehr betrifft; Schlüssel dazu sind Steigerung der Effizienz (und damit Reduzierung des Verbrauchs), Hybrid-Technologien, Biokraftstoffe, Wasserstoff, Batterien mit geringem Gewicht und hoher Energiedichte etc.

(5) Die Politik wird ihrer Verantwortung gerecht, die notwendigen Anpassungsprozesse im Interesse aller nachhaltig und zeitgerecht zu steuern; dies ist zugegebener Maßen die „wackeligste“ Prämisse – aber: „Not lehrt beten“; die gegenwärtige Energiekrise kann heilsam sein, die der 1970er Jahre war es offenkundig nicht.

Bevor ich in Einzelheiten gehe, folgende **Klarstellung**: In diesem Zusammenhang geht es um die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur (einschließlich ihres Betriebs), also um die Deckung der so genannten „internen Kosten“. Es geht nicht um die „externen Kosten“; das ist ein anderes, höchst komplexes und kontrovers diskutiertes Thema. Wie Sie wissen werden, hat die EU-Kommission dazu im Juli dieses Jahres einen Vorschlag mit dem schönen Titel „Greening Transport“ veröffentlicht; darin wird neben das Prinzip „User pays“ das Prinzip „polluter pays“ gestellt.

These 1:

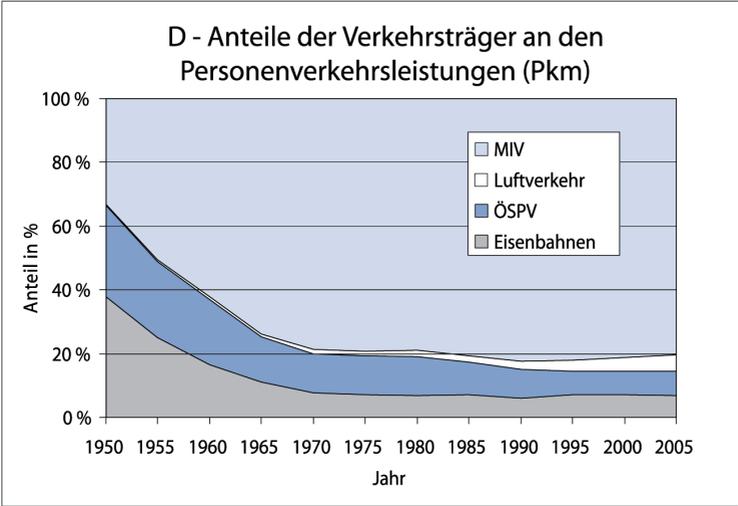
***Der Modal-Split
wird sich nicht
ändern***

Die **Anteile der Verkehrsträger** an den Verkehrsleistungen (Modal-Split) werden sich auf absehbare Zeit nicht maßgeblich ändern; das gilt sowohl für den Personenverkehr als auch für den Güterverkehr.

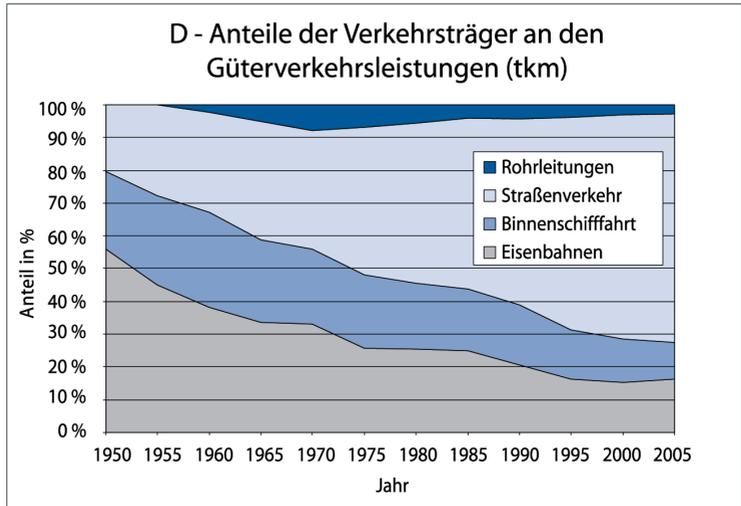
Seit Jahrzehnten ist es erklärtes Ziel der Verkehrspolitik der Bundesregierungen aller Couleur und aller Zusammensetzungen, maßgebliche

Anteile des motorisierten Straßenverkehrs auf die Schiene zu verlagern. Darauf basierten auch regelmäßig die Prognosen zur Bundesverkehrswegeplanung – auch noch als das sogar im Bundesverkehrsministerium intern längst als „Lebenslüge der deutschen Verkehrspolitik“ apostrophiert wurde. Heute gehen selbst optimistische Prognosen zu Gunsten der Schiene lediglich von Verschiebungen um wenige Prozentpunkte aus. Die häufig beschworene Verlagerung der Hälfte des Zuwachses des Güterkraftverkehrs auf die Schiene ist allein schon aus Kapazitätsgründen unrealistisch – auch dann, wenn (wider Erwarten) alle Vorhaben der Vision „Netz 21“ zeitgerecht realisiert werden. Realistisch ist eher das Ziel einer Verlagerung des Zuwachses im (internationalen) Fernverkehr über Distanzen von 500 km +. Ausschlaggebend sind nicht die theoretischen Kapazitäten des Schienennetzes als Ganzes, sondern die Kapazitäten der maßgeblichen Schienen-Knoten und der großen Korridore. Die so genannte Netzdifferenzierung (also eine räumliche Trennung von Personen- und Güterverkehr) ist nur begrenzt realistisch und deshalb keine nachhaltige Lösung der Kapazitätsprobleme.

Zuwachs im internationalen Fernverkehr auf die Schiene verlagern



Quelle: Verkehr in Zahlen



Quelle: Verkehr in Zahlen

Andererseits sind die Potentialreserven der Straße de facto erheblich größer als regelmäßig behauptet oder befürchtet. Der nahende Verkehrsinfarkt auf der Straße wird seit 50 Jahren regelmäßig beschworen und ist dennoch bis heute nicht eingetreten. Die Verkehrsmanagementpotentiale im Straßensektor sind längst nicht ausgeschöpft; allein der Engpassfaktor Baustellen ist durch besseres Management in erheblichem Maße reduzierbar.

These 2:

***Einfluss auf
Rahmen-
bedingungen
in Energie und
Umwelt***

Die Strategie der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hat wesentlichen Einfluss darauf, in welchem Maß, wie flexibel und schnell das Verkehrssystem als Ganzes auf die veränderten Rahmenbedingungen (insbesondere) in den Sektoren Energie und Umwelt reagiert.

Das Verkehrssystem ist das Rückgrat der Wirtschaft eines Landes sowie der Lebensbedingungen seiner Bevölkerung. Seine Qualität und

Anpassungsfähigkeit an veränderte Rahmenbedingungen wird entscheidend durch die Strategie der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung determiniert. Das gilt insbesondere für denjenigen Infrastruktursektor, der die Hauptlast des Verkehrs trägt – also den Straßenverkehr. Die künftigen Rahmenbedingungen werden maßgeblich durch die sich bereits vollziehenden (so genannten) **Mega-Trends** geprägt. Das sind vor allem:

- der soziographische Wandel
- die Re-Urbanisierung
- die Verknappung der fossilen Energieträger
- die Verschärfung der Umweltprobleme
- die zunehmende Bedrohung der öffentlichen Sicherheit

Das wird erhebliche Auswirkungen auf die Verkehrssysteme haben, nicht allerdings auf die grundsätzlichen Verkehrsmittel-Präferenzen (insbesondere Pkw versus ÖPNV).

Nach der ersten Energiekrise 1973 prognostizierten zahlreiche selbsternannte „Fachleute“, dass spätestens im Jahr 2000 weltweit die Lichter ausgehen und motorisierter Individualverkehr gar nicht mehr möglich sein wird. Ähnliches sagen heute ähnliche „Fachleute“ für die kommenden 25 Jahre voraus. Solche „Endzeitszenarien“ sind nicht belastbar; wie eingangs erwähnt, gehe ich davon aus, dass genügend Optionen für Anpassungen zur Verfügung stehen oder sich unter hinreichend starkem Druck eröffnen werden. Bisher wird in der Bundesrepublik in der Regel allerdings erst mit Nachdruck reagiert, wenn „Schmerzschwellen“ erreicht werden – oder schon überschritten sind. „Weiter so“ zu verfahren wäre verantwortungslos. Die Veränderungen vollziehen sich zunehmend schneller. Ich setze auf die eingangs letztgenannte Prämisse hinsichtlich der Wahrnehmung der politischen Verantwortung.

Die Politik reagiert erst, wenn „Schmerzschwellen“ erreicht sind

These 3 :

***Paradigmen-
wechsel in der
Verkehrs-
finanzierung
unabdingbar***

Die **traditionelle Finanzierung** der Verkehrsinfrastruktur ist seit Langem an ihre Grenzen gestoßen. Ein systematischer Paradigmenwechsel ist unabdingbar; nur so kann verhindert werden, dass die Verkehrsinfrastruktur zunehmend zu einem gravierenden Risikofaktor für Gesellschaft, Wirtschaft und Umwelt wird.

Die Bundesverkehrswege leiden seit Langem unter latenter Unterfinanzierung. Der Bundesverkehrswegeplan 1992 war rückblickend (konservativ geschätzt) zu 25 % unterfinanziert; der aktuelle BVWP 2003 galt bereits bei seiner Auflegung als zu mindestens 35 % unterfinanziert. Die Folge daraus ist eine sich rasant verschärfende Instandhaltungskrise; unabhängige Fachleute sprechen mit Bezug auf die besonders kostenträchtigen Ingenieurbauwerke (also die Brücken und Tunnel) längst von einer „tickenden Zeitbombe“. Das gilt nicht nur für die Bundesverkehrswege; es gilt ebenso für die Verkehrsinfrastruktur der Länder und Kommunen.

Ein „weiter so!“ kann sich die Bundesrepublik nicht mehr leisten, wenn sie international wettbewerbsfähig bleiben will. Auch wenn die Rahmenbedingungen nur eingeschränkt vergleichbar sind, lohnt sich in dieser Hinsicht ein Blick in die USA. Dort legte eine hochrangige Regierungskommission Anfang dieses Jahres ihren Schlussbericht vor; Aufgabe der Kommission war es, Empfehlungen zur künftigen Verkehrspolitik und zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu machen. Ihr zentrales Votum lautet, dass lediglich mit einer Modifizierung der traditionellen Infrastrukturpolitik und Infrastrukturfinanzierung weder die latenten und noch weniger die absehbaren Probleme gelöst werden können; die Kommission empfiehlt einen völligen Neuanfang. Das steht weitgehend in Einklang mit den Empfehlungen der von mir geleiteten Regierungskommission Verkehrsinfrastruktur-

finanzierung – unser Ergebnis war, dass die traditionelle Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sowie die damit in Verbindung stehen Prozeduren und Verfahren schon seit geraumer Zeit nicht mehr zukunftsfähig sind.

**Empfehlungen
der Pällmann-
Kommission**

These 4 :

„Verkehr finanziert Verkehr“ ist das einzig **zukunftsfähige Leitbild** für die Infrastrukturfinanzierung. Seine Interpretation muss an den internen Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrsträger ausgerichtet werden und die externen Veränderungen angemessen berücksichtigen.

**Schrittweise
Umstellung
auf Nutzer-
finanzierung**

Zentrale Empfehlung der Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung war eine schrittweise Umstellung der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auf Finanzierung durch den Nutzer, den Nutznießer und / oder Veranlasser – mit der wichtigen Einschränkung: „so weit das unter den Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrsträger möglich ist.“ Gemeint ist damit ein konsequenter, systematischer Paradigmenwechsel in der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, „Verkehr finanziert Verkehr“ in seiner Reinform – also auf jeden Verkehrsträger und jeden Aufgabenträger separat bezogen. Ausnahmen von der Regel sollten in engen Grenzen gehalten und klar definiert werden. Das heißt: die Grundprinzipien der Nutzerfinanzierung dürfen nicht verletzt werden, wie das bei der Verwendung der Einnahmen aus der Lkw-Maut praktiziert wird – semantisch verbrämt als angeblicher „Beleg“ für eine integrierte Verkehrspolitik. Die Kommission hatte sich Auftraggemäß ausschließlich mit den Bundesverkehrswegen zu beschäftigen; die Empfehlungen gelten aber ebenso für die Verkehrswege der Länder und Gemeinden. Die wesentlichen Vorteile der Nutzerfinanzierung sind:

- Direkter Bezug zwischen Benutzung, Bezahlung und Verwedung der Mittel

- Faire und differenzierte Anlastung der verursachten Kosten
- Deckung des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs
- Unabhängigkeit von den wechselnden Einflüssen auf die öffentlichen Haushalte
- Trennung der Diskussion über Steuern und Infrastrukturkosten
- Alle Verkehrsteilnehmer zahlen nach gleichen Prinzipien
- Wirkungsvolles Mittel der Verkehrslenkung und Umweltschonung
- Ausschöpfung des Potentials öffentlich-privater Partnerschaften

Die Umsetzung des Paradigmenwechsels erfordert politischen Gestaltungswillen, politische Gestaltungskraft, Glaubwürdigkeit und Zuverlässigkeit. Genau das hat die Bundespolitik und die Bundesregierung bei der Verwendung der Lkw-Maut und der Diskussion um eine Ausweitung der Gebührenerhebung vermissen lassen. Damit wurden die Chancen für den Paradigmenwechsel gerade in dem in diesem Zusammenhang wichtigsten Verkehrssektor fahrlässig entscheidend belastet.

These 5 :

Leitbild für die Gestaltung des Verkehrssystems

Die konsistente Umsetzung eines Leitbildes für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung setzt ein konsistentes und konkretes **Leitbild für die Gestaltung des Gesamtverkehrssystems** voraus; das fehlt nach wie vor.

Konkrete Antworten auf folgende Fragen stehen nach wie vor aus:

- Welche Ziele soll das Gesamtverkehrssystem erfüllen, dessen Finanzierung sichergestellt werden soll?
- Wie muss das Verkehrssystem aussehen, damit diese Ziele erreicht werden können?
- Was kostet die Realisierung dieses Verkehrssystems?
- Wie müssen die Rahmenbedingungen für die Finanzierung und wie muss die Finanzierung selbst aussehen, damit das Ziel zeitgerecht erreicht wird?

Gerade die absehbaren Veränderungen machen Antworten darauf zunehmend dringender. Gut gemeinte, aber letztlich unverbindliche „fromme Absichten“ wie im „Verkehrsbericht 2000“, im „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ oder im „Luftverkehrskonzept Deutschland“ reichen nicht. Es ist längst nicht mehr verantwortbar, die Infrastrukturen der einzelnen Verkehrsträger nach Proporzgesichtspunkten, nach ideologischen Kriterien und unter Anwendung fragwürdiger Bewertungsverfahren nebeneinander her zu planen und zu entwickeln.

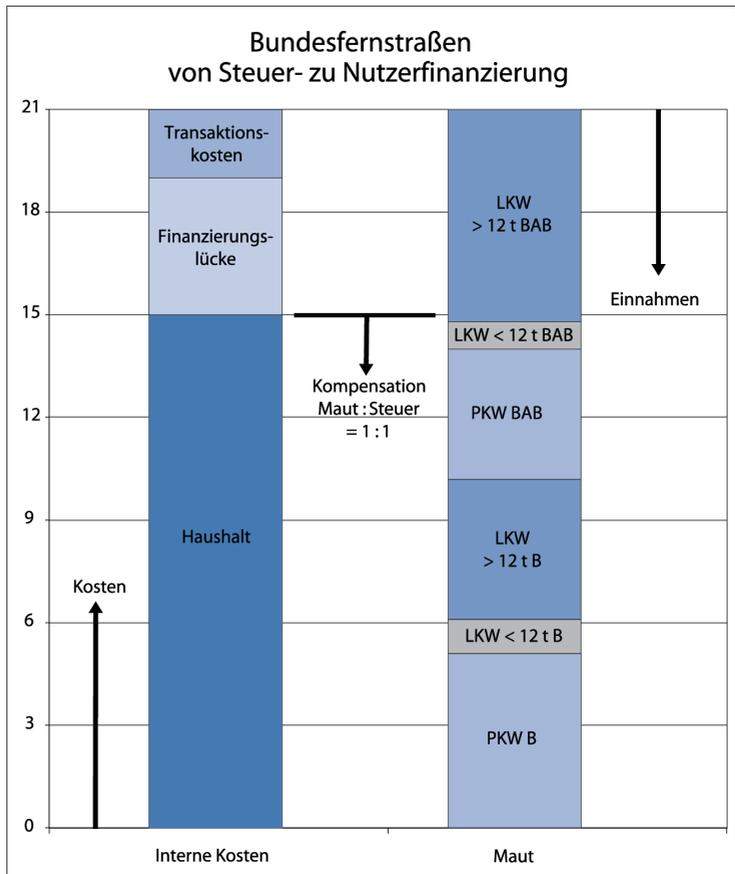
These 6 :

„**Straße finanziert Straße**“ ist in vollem Umfang auf der Grundlage einer „echten“ (ausschließlichen) Nutzerfinanzierung möglich und geboten; Nutzerfinanzierung bietet gerade bei der Straße wesentlich mehr Gestaltungsoptionen als Steuerfinanzierung.

Nutzerfinanzierung bietet mehr Gestaltungsoptionen als Steuerfinanzierung

Noch Ende 2003 hat ein hochrangiger Vertreter des ADAC anlässlich eines parlamentarischen Abends in Berlin zum Thema Verkehrsinfra-

strukturfinanzierung die Umsetzung der Empfehlungen der Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (wörtlich) „im Maßstab 1:1“ gefordert – das heißt: flächendeckende Umstellung auf Nutzerfinanzierung für alle Fahrzeuge auf allen Straßen bei Entlastung auf Seiten der verkehrsbezogenen Steuern im Maßstab 1:1 – mit der wichtigen Einschränkung: sobald die latente Finanzierungslücke



Quelle: Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

(zwischen Haushaltsansätzen und tatsächlichem Bedarf) geschlossen ist. Die Dimension der Finanzierungslücke beträgt laut Angaben von Bund, Ländern und Gemeinden (latent und auf absehbare Zeit) **mindestens je 2 Mrd. Euro** p.a. bei den Bundesfernstraßen und ebenso bei den übrigen Straßen; tatsächlich ist die Lücke mit großer Wahrscheinlichkeit noch erheblich höher.

Nach der unsäglichen politischen Debatte über die Verwendung möglicher zusätzlicher Mauteinnahmen zur Stärkung des allgemeinen Haushalts sowie infolge der Verwendung der Einnahmen aus der Lkw-Maut seit 2005 (Stichworte: Quersubventionierung, Ausgleich für die Reduzierung der steuerfinanzierten Ansätze, Mittelfluss auf dem Umweg über den Finanzminister) erfolgte ein schneller und totaler Meinungsumschwung bei praktisch allen wichtigen Lobby-Gruppen. Aus allgemeiner Zustimmung zu einem systematischen Paradigmenwechsel wurde eine vehemente Ablehnung jeglicher Ausweitung der Mauterhebung.

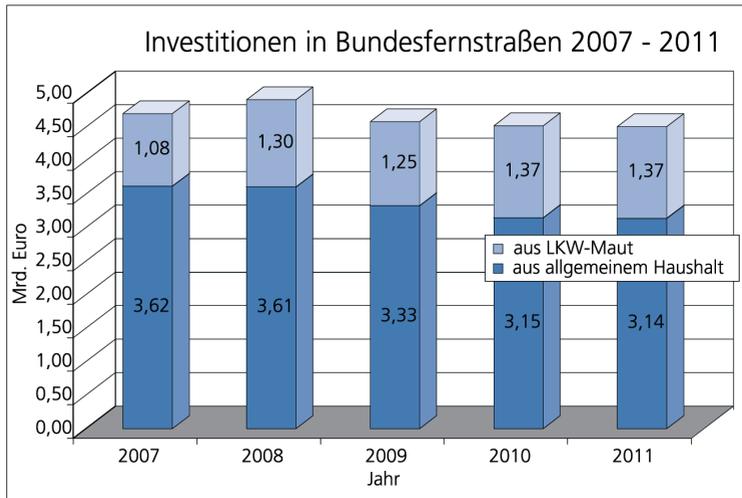


Quelle: Verkehrsetat des Bundes 2008 und mittelfristige Finanzplanung

Der ADAC grub die alte Forderung nach Zweckbindung von verkehrsbezogenen Steuern wieder aus und apostrophierte das als das „ADAC-Modell“ von „Straße finanziert Straße“. Tatsächlich ist eine solche Zweckbindung seit 1971 gesetzlich verankert, wird aber seither jedes Jahr per Haushaltgesetz faktisch außer Kraft gesetzt, hat sich also als in der Praxis als unwirksam erwiesen.

**Unwirksame
Zweckbindung
verkehrsbezogener
Steuern**

Selbst wenn eine Zweckbindung von verkehrsbezogenen Steuern in der erforderlichen Größenordnung stabil wäre, würde das gerade beim Straßensektor kein adäquater Ersatz für Straßenbenutzungsgebühren sein. Steuern haben nicht auch nur annähernd das Potential als Instrument der Steuerung des Straßenverkehrs im Sinne der Optimierung der Auslastung der Infrastruktur und damit der Begrenzung des Ausbaubedarfs. Die Technologie für die entfernungsabhängige Bemaßung steht heute ausgereift zur Verfügung (Toll Collect



Quelle: Verkehrsetat des Bundes 2008 und mittelfristige Finanzplanung

ist ein Beispiel dafür); in absehbarer Zeit werden die damit verbundenen Kosten auch für den Pkw-Sektor akzeptabel sein. Es gibt Optimisten, die sehen den Zeitpunkt dafür bereits jetzt gekommen; Pessimisten rechnen mit 15 Jahren und mehr; meine Schätzung liegt dazwischen.

These 7 :

Die **Schiene** ist nicht in vollem Umfang durch Benutzungsgebühren zu finanzieren, wenn sie die ihr verkehrs-, struktur- und umweltpolitisch zugeordnete Rolle ausfüllen soll; sie ist auf absehbare Zeit auf staatliche Zuschüsse angewiesen.

Die Schiene ist nicht voll nutzerfinanzierbar

Das Spannungsfeld „Wegekostendeckung und Wettbewerbsfähigkeit“ (letzteres vor allem gegenüber der Straße) ist unter den absehbaren Rahmenbedingungen nicht ohne staatliche Zuwendungen auflösbar; der Staat ist hier der klassische Veranlasser und muss dieser Rolle Rechnung tragen. Die Reduzierung auf ein betriebswirtschaftlich tragfähiges Netz kommt aus struktur-, verkehrs- und umweltpolitischen Gründen nicht in Frage. Zu fragen ist allerdings, ob alle heute betriebenen Strecken erhaltungswürdig sind.

Jedenfalls müssen in erster Linie die Strecken in den Hauptverkehrskorridoren und die Hauptknoten gestärkt werden. Die Eckdaten zur Finanzierung sind derzeit (p.a.):

- Investitionsbedarf: Bestandsnetz rd. 3 Mrd. €, Aus- und Neubau rd. 2 Mrd. €
- Ist-Investitionen: Bestandsnetz rd. 2,5 Mrd. €, Aus- und Neubau rd. 1 Mrd. €
- Trasseneinnahmen: rd. 3,8 Mrd. € + 0,2 Mrd. € für sonstige Anlagennutzung

- Verwendung der Trasseneinnahmen ausschließlich für den laufenden Betrieb
- Fehlbetrag Investitionen:
Mindestens 1,5 Mrd. €.

Die regelmäßig formulierte (ideologisch basierte) Forderung nach gleicher Höhe der Investitionsmittel für Bundesfernstraßen und Bundesbahnstrecken ist in zweierlei Hinsicht absurd:

- die Verkehrsleistungen auf den Bundesfernstraßen sind sowohl im Personenverkehr als auch im Güterverkehr um rd. das Dreifache höher als auf dem Schienennetz.
- Wesen des Kollektivverkehrs ist es, dass die Kosten der Verkehrsinfrastruktur bezogen auf die spezifischen Verkehrsleistungen maßgeblich geringer sind (sein sollten) als beim motorisierten Individualverkehr.

***Regionalisierung
der Infrastruktur-
verantwortung***

Die Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hat eine Trennung in Bundesnetz, Länder- und Regionalnetze empfohlen, also eine Regionalisierung nicht nur des Betriebs, sondern auch der Infrastrukturverantwortung. Das halte ich nach wie vor für den richtigen Weg.

Die Mittel aus der 24,9-prozentigen Börseneinführung der DB Verkehrs AG (Neudeutsch: DB Mobility Logistics AG) sollen zu einem Drittel dem Netz zu Gute kommen; damit ist die Deckungslücke von 1,5 Mrd. Euro p.a. allenfalls auf kurze Sicht zu schließen. Ob die Börseneinführung tatsächlich erfolgt und welche Erlöse gegebenenfalls erzielt werden, ist vor dem Hintergrund der gegenwärtigen Krise der Finanzmärkte noch offen. Auf jeden Fall sollte die DB AG vom Eigentümer Bund dazu angehalten werden, die Deckungslücke

teilweise durch Selbstfinanzierung zu schließen – durch Verkauf von nicht betriebsnotwendigem Vermögen. In diesem Zusammenhang muss endlich die Frage beantwortet werden, ob es für ein Bahnunternehmen in Deutschland notwendig ist, ein weltweites Logistikunternehmen aufzubauen. Sicher zu stellen ist jedenfalls, dass die im Wege der Selbstfinanzierung eingehenden Mittel mit Vorrang dem Netz zu Gute kommen. Nach wie vor ungelöst ist die langfristige Sicherung der Finanzierung der Schieneninfrastruktur. Vernünftig wäre beispielsweise eine Fondslösung für Großprojekte nach dem Vorbild der Schweiz.

These 8 :

Solange die „Mannheimer Akte von 1868“ Bestand hat, ist eine Nutzerfinanzierung der **Binnenwasserwege** nur zu marginalen Anteilen möglich. Aufgrund vielfältiger Funktionsüberschneidungen ist die Abgrenzung von Nutzungsgebühren schwierig.

Bis in die zweite Hälfte des 19. Jahrhunderts waren Benutzungsgebühren auf fast allen Binnenwasserwegen eine Selbstverständlichkeit. Das hat sich mit dem Inkrafttreten der so genannten „Mannheimer Akte“ maßgeblich verändert. Sie verbietet die Erhebung von Benutzungsgebühren im gesamten Rhein-Schiffahrtsgebiet. Dort werden rd. Zweidrittel der Verkehrsleistungen in der Binnenschifffahrt der Bundesrepublik erbracht. Die Regierungskommission hat eine Wiedereinführung von Benutzungsgebühren auch im Rheinschiffahrtsgebiet empfohlen; zwischenzeitlich verstärken sich die Tendenzen in diese Richtung auch bei anderen Anrainerstaaten.

Prinzipiell ist die Abgrenzung der Höhe von Benutzungsgebühren für Binnenwasserwege schwierig. Wasserwege haben vielfältige Funktionen über den Verkehr hinaus: insbesondere Ökosystem /Land-

**Gebühren für
Wasserstraßen
schwierig**

schaftsraum, Wasserwirtschaft sowie Freizeit /Erholung; abgesehen davon stellen sich Fragen der Wettbewerbsfähigkeit der Binnenschifffahrt gegenüber den anderen Verkehrsträgern. Das steht nicht zuletzt in Verbindung mit den infrastrukturellen Rahmenbedingungen. Einerseits werden die Binnenwasserwege aus verkehrs- und umweltpolitischen Gründen favorisiert; andererseits ist der Ausbau des boomenden Containerverkehrs wegen zu geringer Brückenhöhen stark behindert. Eine Beseitigung der Hindernisse ist außerordentlich teuer. Die Verknüpfung von Seeschifffahrt und Binnenschifffahrt ist erheblich verbesserungsbedürftig; beispielsweise liegt der Anteil des Containerverkehrs am Binnenschiffsumschlag im Hamburger Hafen unter 10 %, der Anteil der Binnenschifffahrt am Gesamtumschlag im Containerverkehr beträgt gerade einmal 1 %. Die Investitionen des Bundes müssten mindestens verdoppelt werden, wenn die Binnenschifffahrt künftig einen größeren Anteil an den Güterverkehrsleistungen bewältigen sollte: von 0,8 Mrd. auf mindestens 1,6 Mrd. € p.a. Auch in diesem Sektor fällt dem Staat aufgrund der spezifischen Rahmenbedingungen die Rolle des Veranlassers zu.

These 9 :

„(See-)Hafen finanziert (See-)Hafen“ ist in vollem Umfang realisierbar – soweit es die internen Funktionen betrifft; für die landseitige externe Erschließung gelten die Prinzipien der einzelnen Verkehrsträger – unter Berücksichtigung der besonderen Bedeutung der großen Seehäfen als nationale „Mega-Gateways“.

Die Seehafen-Wirtschaft selbst hat das Ziel „Hafen finanziert Hafen“ formuliert. Es ist nicht nur erreichbar; mit Seehäfen kann sogar richtig Geld verdient werden – und das ist weltweit auch der

Fall. In der Bundesrepublik sind die Spielräume für Gebührensysteme bei den Hafendienstleistungen noch bei Weitem nicht ausgeschöpft. Das gilt unter anderem auch für die Vermarktung von Slots wie im Luftverkehr – für die Wasserseite ebenso wie für die Landseite.

**„Hafen
finanziert
Hafen“ ist
realisierbar**

Ein infrastrukturelles Kernproblem ist die landseitige Anbindung der Häfen – Stichwort „Hinterlandverkehre“. Der Hafen Hamburg ist mit Abstand der größte Seehafen Deutschlands und der zweitgrößte Seehafen Europas. Seine Perspektiven sind seeseitig hervorragend, landseitig dagegen höchst kritisch. Die zeitgerechte Realisierung maßgeblicher Infrastrukturmaßnahmen auf der Straße (Hafenquerspange, westliche Elbquerung) und auf der Schiene (Y-Trasse) ist schon jetzt nicht mehr möglich. Die Straßenbaumaßnahmen sind inzwischen sogar gänzlich gefährdet; maßgeblicher Grund dafür ist, dass sie ohne tragfähiges Konzept den F-Modellen zugeordnet worden sind – also zur Umsetzung als PPP-Projekt mit einer geringen Anschubfinanzierung durch den Bund. Diese Zuordnung ist völlig verfehlt. Sie basiert letztlich auf dem „Standardisierten Bewertungshokuspokus“ der Bundesverkehrswegeplanung. Der mag für Standardprojekte vertretbar sein; für die Einordnung von Schlüsselinfrastrukturprojekten zur Einbindung nationaler Mega-Gateways ist er grundsätzlich nicht geeignet.

**Herausforderungen bei der
Hinterland-
anbindung**

Die Bedeutung der Mega-Gateways für die Gesamtwirtschaft – nicht nur der Region sondern der Bundesrepublik als Ganzem – muss sich in der Finanzierung solcher Projekte angemessen niederschlagen. Die Absichtserklärungen dazu im „Masterplan Güterverkehr und Logistik“ sind unverbindlich und unkonkret.

These 10 :

„Flughafen finanziert Flughafen“ wird seit Langem erfolgreich praktiziert. Ausnahmen sind Kleinflughäfen, die in der Hoffnung auf strukturelle Impulse (Jobmaschine) gestützt werden (müssen). Für die Tragfähigkeit von Großflughäfen ist in zunehmendem Maße der Non-Aviation Bereich ausschlaggebend.

***Großflughäfen
sind Jobmaschinen***

Großflughäfen sind nicht nur tatsächlich die sprichwörtlichen „Jobmaschinen“ (direkt und indirekt, induzierend und katalysierend); damit lässt sich auch gutes Geld verdienen. Das gilt für Betrieb und Erweiterung uneingeschränkt; bei Neubau kann es je nach Rahmenbedingungen Ausnahmen von der Regel geben. Dabei setzen die Verkehrsflughäfen zunehmend auf den „Non-Aviation-Bereich“, um bei den Abgaben im Aviation-Bereich wettbewerbsfähig zu bleiben. Inzwischen ist ein Anteil von 30 – 40 % des Non-Aviation-Sektors am Gesamtumsatz bereits üblich; Spitzen liegen bei über 70 % (Amsterdam). Dazu kommen vielfach internationale Aktivitäten der Flughafenbetreiber in ihrem engeren Geschäftsfeld (Beratung, Betrieb, Beteiligung), aber auch darüber hinaus – z.B. als Mautstraßenbetreiber. Regionalflughäfen mit weniger als 2 Mio. Fluggästen p.a. sind dagegen in der Regel nicht ökonomisch tragfähig, umso weniger, wenn sie vom Low-Cost-Sektor abhängig sind; die regionalwirtschaftlichen Wirkungen mögen das teilweise ausgleichen, werden aber vielfach überschätzt bzw. schön gerechnet.

Auch hier gilt: Es fehlt ein klares Konzept für die Luftverkehrsstandorte und die Entwicklung des Luftverkehrs in Deutschland. Das „Luftverkehrskonzept“ ist zu unkonkret zu passiv, zu reaktiv; es gibt keine klare Perspektive oder Vorgabe; die Regionen werden mit einem höchst komplexen Thema „allein gelassen“.

Auch die Flughäfen nutzen im Übrigen seit vielen Jahren die Steuerungswirkung flexibler Gebührensyste­me – seit Langem schon gestaffelt nach Lärmklassen, seit kurzem auch gestaffelt nach Verbrauchsklassen.

*Es fehlt ein
klares Luftver­
kehrskonzept*

These 11 :

„**ÖPNV finanziert ÖPNV**“ ist ein realistisches Ziel. Die Errei­chung erfordert das Denken und Handeln in Verkehrsträger- und Marktübergreifenden Zusammenhängen.

Mein Votum geht in folgende Richtung:

*eTicketing
ist der
Schlüssel*

- weiterer und forciertes Ausbau der Verkehrsträger- und Marktübergreifenden Aktivitäten; das eTicketing ist der wichtigste Schlüssel dafür.
- Konkrete politische Positionierung der Rolle des ÖPNV; daraus abgeleitet: Definition des Angebots, also konkrete Antwort auf die Frage: welchen ÖPNV können / wollen / müssen wir uns leisten?
- Für die Finanzierung der Schieneninfrastruktur der städtischen Bahnen sollten dieselben Regeln gelten, wie für das regionale und nationale Schienennetz.
- Neuordnung der Finanzströme des ÖPNV jenseits der Benutzerentgelte. Die Trennung in gemeinwirtschaftliche und eigenwirtschaftliche Aufgaben ist nicht mehr zeitgemäß; die Abgrenzung ist in der Regel fragwürdig; auf der Grundlage konkreter Konzepte ist der Veranlasser-Beitrag festzulegen und sicher zu stellen.

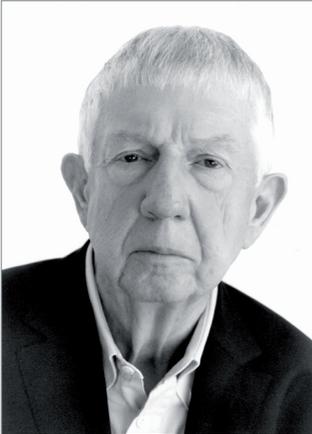
- Die Querfinanzierung des ÖPNV aus Straßenbenutzungsgebühren in Form der City-Maut ist in Großstädten bzw. Metropolregionen nicht nur vertretbar; sie ist wegen der besonders engen Zusammenhänge von Verkehr/Umwelt/Nutzungsstruktur etc. im Stadtverkehr sogar geboten; sie hat sich weltweit als akzeptiert und wirkungsvoll erwiesen.
- Vom Markt nicht ökonomisch tragfähig nachgefragte Angebote müssen vom Veranlasser abgegolten werden.

Die hohen Treibstoffpreise und die zunehmenden Umweltprobleme begünstigen den ÖPNV. Der Soziographische Wandel und die Re-Urbanisierung schaffen allerdings auch Probleme. Es gilt, sich den Veränderungen offensiv zu stellen.

Fazit

Im Gegensatz zur traditionellen Haushaltsfinanzierung ist das Leitbild „Verkehr finanziert Verkehr“ in allen Sektoren tragfähig – vorausgesetzt, es wird den unterschiedlichen spezifischen Rahmenbedingungen entsprechend ausgeformt. Es sollte in allen Sektoren des Verkehrs konsequent verfolgt werden. Eine weitere Verzögerung des Paradigmenwechsels oder gar ein Verzicht darauf ist weder politisch noch unternehmerisch verantwortbar.

Zur Person



Dr.-Ing. E.h. Wilhelm Pällmann, Jg. 1934, Volljurist, war Vorsitzender des Vorstandes der ÜSTRA Hannoversche Verkehrsbetriebe AG und Präsident des Verbandes Öffentlicher Verkehrsbetriebe (VÖV – heute VDV), Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bundesbahn, Mitglied des Vorstandes der Deutschen Bundespost Telekom – zuletzt kommissarischer Vorstandsvorsitzender der Deutschen Telekom AG – sowie Vorsitzender der von der Bundesregierung eingesetzten „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Als Mitglied des Managerkreis Steering-Komitees hat er bis zum Jahr 2006 die verkehrspolitische Arbeit des Managerkreises geleitet.

