

Thomas Puls

Stur in den Stau?

Ein Plädoyer für neue Wege
in der deutschen Verkehrspolitik

Positionen

Beiträge zur Ordnungspolitik
aus dem Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Thomas Puls

Stur in den Stau?

Ein Plädoyer für neue Wege
in der deutschen Verkehrspolitik

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek.

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie. Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://www.dnb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-602-24156-9 (Druckausgabe)

ISBN 978-3-602-45956-8 (E-Book|PDF)

Herausgegeben vom Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Grafik: Dorothe Harren

© 2013 Institut der deutschen Wirtschaft Köln Medien GmbH

Postfach 10 18 63, 50458 Köln

Konrad-Adenauer-Ufer 21, 50668 Köln

Telefon: 0221 4981-452

Fax: 0221 4981-445

iwmedien@iwkoeln.de

www.iwmedien.de

Druck: Hundt Druck GmbH, Köln

Inhalt

1	Einleitung	4
2	Das deutsche Straßennetz	5
3	Der deutsche Straßenverkehr	10
4	Der Bundesverkehrswegeplan	20
5	Die Finanzierung der Bundesfernstraßen	25
5.1	Ausgaben	26
5.2	Einnahmen	30
5.3	Prognose	33
6	Internationale Benchmarks	35
6.1	Schweiz	38
6.2	Dänemark	42
7	Neue Grundlagen für die Verkehrspolitik in Deutschland	45
7.1	Verkehrspolitisches Zielsystem	46
7.2	Institutionelle Neuordnung	49
7.3	Effizienzsteigerung	53
8	Fazit	54
	Literatur	56
	Kurzdarstellung / Abstract	59
	Der Autor	60

1

Einleitung

Im letzten Jahrhundert hat die Verbreitung des Kraftfahrzeugs (Kfz) ihre Spuren auf der Landkarte hinterlassen und in Deutschland eine Raumstruktur geschaffen, die auf einer flächendeckend guten Versorgung mit Verkehrsinfrastruktur basiert. Doch das Vorhandensein von Verkehrswegen auf der Landkarte sagt längst nicht alles darüber aus, wie der Verkehr vorankommt. Tatsächlich hatte Deutschland vor allem nach den umfassenden Bauprogrammen der 1970er Jahre den Ruf, ein dichtes und qualitativ sehr hochwertiges Verkehrssystem zu besitzen. Mit dem Fall des Eisernen Vorhangs hat sich aber viel verändert, denn Deutschland ist vom Rand in das geografische Zentrum des europäischen Wirtschaftsraums gerückt. Das hat zu einem Anschwellen des Verkehrs und zu einer Verschiebung der Hauptachsen geführt. So dominierte früher eindeutig der Nord-Süd-Verkehr in Deutschland, während heute der Ost-West-Verkehr viel bedeutsamer geworden ist. Doch auch die logistischen Anforderungen von Produktion und Verteilung haben sich verändert. Die völlige Neuaufstellung des Sektors war gerade im Güterverkehr mit steigenden Verkehrsmengen verbunden.

An Herausforderungen für die deutsche Verkehrspolitik hat es in den letzten 20 Jahren also nicht gefehlt. Doch wurden sie gemeistert? Gerade das Rückgrat des Verkehrs – das Bundesfernstraßennetz – wurde kaum ausgebaut. Zeitgleich sind große Teile der Infrastruktur deutlich in die Jahre gekommen, was sich in steigendem Reparaturbedarf und sinkender Qualität der Verkehrswege äußert. Auch die grundlegenden Planungsverfahren für Verkehrsinfrastruktur haben sich in den vergangenen 20 Jahren eher wenig verändert. Die staatliche Infrastrukturplanung basiert nach wie vor auf einer Methodik, die für die Aufbauphase der 1970er Jahre konzipiert worden war. Heute geht es aber eher um eine effiziente Mangelverwaltung, denn die Fernstraßen sind dramatisch unterfinanziert. Obwohl der Verkehrssektor ausreichende Steuereinnahmen generiert, erhalten die Verkehrswege nicht ansatzweise die nötigen Mittel, um Erhaltung und Ausbau zu finanzieren. Hinzu kommt ein schwerwiegendes Verteilungsproblem bei den viel zu knappen Geldern.

In der Summe ist es für die deutsche Verkehrsinfrastruktur bereits „fünf vor zwölf“. Unterfinanzierung und ineffiziente Allokationsprozesse führen dazu, dass die Verkehrsinfrastruktur immer mehr verschlissen wird. Um diesem Trend entgegenzuwirken, ist es notwendig, neue Grundlagen für die

Verkehrspolitik in Deutschland zu schaffen. Die erforderliche Neuorganisation betrifft sowohl die Bereitstellungsprozesse von Verkehrsinfrastruktur als auch die Finanzierungsmethoden. Am wichtigsten scheint aber eine politische Antwort auf die Frage zu sein, wohin die Reise in der Verkehrspolitik gehen soll. Bevor Deutschland an die Optimierung der Prozesse gehen kann, braucht es ein neues verkehrspolitisches Ziel.

2

Das deutsche Straßennetz

Nach dem Zweiten Weltkrieg musste das gesamte Verkehrsnetz in Deutschland neu aufgebaut werden. Das überörtliche Straßennetz existierte in seiner heutigen Qualität noch nicht. So hatten Anfang der 1950er Jahre noch 42 Prozent aller Bundesstraßen keinen Unterbau und auch eine feste Fahrbahndecke war eher die Ausnahme (Seebohm, 1954, 326). Trotz dieser schlechten Startposition wurde in Westdeutschland bis Ende der 1970er Jahre eines der dichtesten und qualitativ besten Verkehrsnetze der Welt angelegt. Das Rückgrat stellen die Bundesfernstraßen dar, zu denen die Autobahnen und die Bundesstraßen zählen. Zu der Fernstraßeninfrastruktur gehören zudem zahlreiche Ingenieurbauwerke, darunter knapp 39.000 Brücken mit einer Gesamtlänge von über 2.000 Kilometern (Krause, 2009, 10). Als Zubringer zum Fernverkehrsnetz und zur Abwicklung des regionalen Verkehrs sind Landes- und Kreisstraßen vorgesehen, wobei die Einordnung einer Straße in diese Kategorien vor allem vom zuständigen Baulastträger abhängt. Dieser Begriff beschreibt die für Bau, Verwaltung und Erhalt zuständige Gebietskörperschaft, mit der Ausnahme, dass die Bundesländer im Auftrag und auf Rechnung des Bundes diese Aufgaben auch für die Bundesfernstraßen wahrnehmen. Das zweite Unterscheidungskriterium stellt die Art des abgewickelten Verkehrs dar. Landesstraßen sollen dem durchgehenden Regionalverkehr dienen, Kreisstraßen primär dem zwischenörtlichen Verkehr. Erst solche nachgeordneten Straßen ermöglichen die für Deutschland typische dezentrale Raumstruktur (Übersicht 1).

Die Masse des deutschen Straßennetzes bilden die Gemeindestraßen, deren Netzzumfang im Jahr 2006 auf 430.000 Kilometer geschätzt wurde. Betrachtet man Netzzumfänge der einzelnen Straßenkategorien, so zeigt sich, dass sich seit der Wiedervereinigung gar nicht so viel getan hat (Tabelle 2).