

Perspektiven der Bundesverkehrswegeplanung bei zunehmender Engpaßbildung - Eröffnungsvortrag -

VON BUNDESMINISTER DR. JÜRGEN WARNKE

Das Thema, das Sie für Ihre diesjährige Veranstaltung gewählt haben, greift in der Tat einen Bereich auf, der ein zentrales Problem bei der Gestaltung der Strukturen von morgen darstellt: Die drohenden Engpässe im Verkehr bei uns in Mitteleuropa - mit der Gefahr weitreichender Folgen für die Qualität des Industriestandortes Bundesrepublik Deutschland, für die Entwicklung der Regionen und für die Beschäftigung der Menschen.

Hinter uns liegt eine Epoche des Verkehrs, die bereits über Jahrzehnte dynamisches Wachstum gebracht hat und in der bei uns in der Bundesrepublik Deutschland in einer ungeheuren Aufbauleistung ein hochleistungsfähiges Straßennetz erstellt worden ist: 500.000 Kilometer Straße, davon 40.000 Kilometer Fernstraßen und 8.500 Kilometer Autobahn, in der Qualität in Europa von wenigen erreicht, von niemandem übertroffen. Der Luftverkehr verzeichnet in den zurückliegenden Jahren erhebliche Steigerungsraten. Zu Beginn des vergangenen Jahres hat die internationale Luftverkehrsorganisation ICAO ihre Prognose für Europa - 2,5 % Wachstum jährlich im Durchschnitt bis zum Ende des Jahrtausends - unter dem Eindruck des Jahres 1986 korrigiert. Statt der dreimal 2,5 % Wachstum, die für 1986/87/88 erwartet wurden, haben wir eine 38 %-Steigerung der Flugbewegungen über dem Boden der Bundesrepublik Deutschland. Jetzt wurde die Prognose auf 5 % Wachstum bis zum Jahr 2000 korrigiert. Das bringt Probleme mit sich. Infrastrukturplanung ist mittel- und langfristig angelegt und kann nicht hektischen Entwicklungssprüngen angepaßt werden. Andere Verkehrsträger, ich denke hier insbesondere an die Bahn, haben am wachsenden Verkehr, vor allem am stark zunehmenden grenzüberschreitenden Gütertransport, kaum Anteile gehabt oder sogar Anteile abgegeben.

Nun stehen wir vor einer neuen Ära des Verkehrs nicht nur in der Bundesrepublik Deutschland, sondern in Europa -, die durch zwei zueinander in einem Spannungs-, ja in einem Widerspruchsverhältnis stehende Grundbedingungen gekennzeichnet ist: Auf der einen Seite Wegfall der Grenzschränken, freier Verkehr - ohne mengenmäßige Beschränkungen - über die Binnengrenzen des gemeinsamen Markts mit der gewollten Folge zusätzlichen Wachstums des Verkehrsaufkommens. Wir rechnen allein für den grenzüberschreitenden Güterverkehr in der Gemeinschaft mit einer Steigerung um 40 % bis Ende der neunziger Jahre. Auf der anderen Seite verringerte Anpassungsfähigkeit der Kapazität aufgrund legitimer Rücksicht auf die Umwelt, aber auch von weniger legitimen und dennoch wirksamen Planungswiderständen. Dieser Konflikt ist die entscheidende Herausforderung für die Verkehrspolitik heute und in den kommenden Jahren.

Wenn wir in Europa mehr Markt, mehr Wettbewerbsfreiheit, mehr Dienstleistungsfreiheit schaffen, so ist dies verknüpft mit der Erwartung, daß auch und gerade der grenzüberschreitende Verkehr in der Europäischen Gemeinschaft ein Wachstumsfaktor sein soll. Wenn wir das Wachstum in Wirtschaft und Verkehr bejahen, so gilt es, gleichzeitig Sorge dafür zu tragen, daß dieses Wachstum verkraftbar ist; verkraftbar für den Menschen, verkraftbar für die Umwelt. Sicherheit des Menschen und Schutz der Umwelt sind die entscheidenden Rahmenbedingungen innerhalb derer sich die Leistungskraft unserer Wirtschaft, der verladenen wie der Verkehrswirtschaft, das Mobilitätsbedürfnis des einzelnen Bürgers und schließlich die staatliche Infrastrukturpolitik zur Gestaltung des Verkehrs von morgen entfalten können. Es ist ein weiter Rahmen, er gibt reiche Betätigungsmöglichkeit für marktwirtschaftliche Wettbewerbswirtschaft, er gibt reiche Möglichkeit für Wachstum, aber es ist ein Rahmen, der beachtet werden will und dessen Mißachtung sich rächen würde.

Für die Verkehrspolitik hat dies Auswirkungen in zweierlei Hinsicht. Mit den Mitteln der klassischen Infrastrukturpolitik allein sind die Zukunftsaufgaben nicht zu lösen. Wir brauchen die klassische Infrastrukturpolitik – den Ausbau –, aber sie wird uns allein nicht helfen, den Widerspruch zwischen Wachstum und der nicht beliebig möglichen Anpassung der Infrastrukturkapazität zu überwinden. Wir brauchen eine Abstimmung von Infrastruktur- und Ordnungspolitik, und zwar verkehrszweigübergreifend und grenzübergreifend.

Zunächst zu den Grenzen der klassischen Infrastrukturpolitik. Angesprochen sind damit Maßnahmen zur Verbesserung und Erweiterung des Straßennetzes sowie der Bodeninfrastruktur für die Luftfahrt. Hier setzt die Umwelt Grenzen. Die Start- und Landebahnen der Flughäfen sind ebensowenig beliebig vermehrbar wie der Straßenraum. Der Flughafen München II wird auf absehbare Zeit der letzte Großflughafen in der Europäischen Gemeinschaft sein, der fertiggestellt werden kann. Auch die Ausweitung des Straßenraumes stößt zunehmend auf Planungswiderstände, gleichgültig ob legitim oder weniger legitim. Dies ist ebenfalls in Rechnung zu stellen für den Weg über das Jahr 2000 hinaus.

Die Zukunft gehört einer abgestimmten Infrastruktur- und Ordnungspolitik. Was bedeutet das im einzelnen? Ich möchte vier Handlungsfelder nennen:

Handlungsfeld Nummer 1 ist die Nutzung der bestehenden Spielräume zur Verbesserung und zum Ausbau der Infrastruktur – auch und gerade der Straße. Daß sie nicht unbegrenzt sind, wie ich eben ausgeführt habe, heißt natürlich nicht, daß sie vernachlässigenswert sind. Je mehr die Inanspruchnahme steigt, desto notwendiger ist die Nutzung der, wenn auch begrenzten, so doch gegebenen Spielräume zur Kapazitätssteigerung.

Die Bundesverkehrswegeplanung für den Straßenbau stellt im Grunde heute schon lediglich ein Minimalprogramm dar. Beschlossen Anfang des Jahres 1986, ist selbst bei Verwirklichung dieses bescheidenen Ausbauprogramms für die Bundesfernstraßen heute abzusehen, daß wir immer mehr zurückfallen. Kostensteigerung durch Umweltschutz und landschaftschonenden Straßenbau, Lärmschutz, ein gleichzeitig Hunderte von Millionen Mark jährlich höherer Erhaltungsaufwand infolge der Straßenschäden aufgrund höherer Gewichte und Achslasten schieben die Fertigstellung der Maßnahmen, die in die erste Dringlichkeit eingestuft worden sind, vom Jahr 2000, das als Endtermin vorgesehen war, bereits heute auf das Jahr 2008 hinaus. Bei der gegenwärtigen Finanzausstattung schiebt sich dieses Datum weiter in das nächste Jahrtausend hinein. Dies ist eine Entwicklung, die so nicht weitergehen

kann, da gegenläufig dazu die Prognosen für den Straßenverkehr sind, die diesem Ausbauplan und diesem vordringlichen Bedarf zugrundegelegt wurden. Der Prognosewert für die Pkw-Nutzung des Jahres 2000 ist bereits im Jahr 1987 übererfüllt worden. Wenn auch der Prognosewert 2000 im Schwerlastverkehr noch nicht erreicht worden ist, so hat sich die Entwicklung dem Prognosewert doch deutlich angenähert.

Die Verwirklichung dieses begrenzten Straßenbauprogramms hat drei Schwerpunkte. Erstens: Beseitigung von Engpässen, Ausbau hochbelasteter Autobahnen auf 6 Fahrstreifen. Zweitens: Wiedergutmachung der Versäumnisse bei der Anbindung der ländlichen Räume in den siebziger Jahren. Beispiele für Maßnahmen zugunsten verkehrsferner entwicklungsbedürftiger ländlicher Räume, die wir in die Wege geleitet haben, sind der Bau der Emslandautobahn, des Frankenschnellwegs, der Maintalautobahn. Ebenso ist ein dringender Bedarf in Rheinland-Pfalz wie am Bodensee, in der Eifel wie in Hessen zu erkennen. Drittens: der Bau von Ortsumgehungen. Über 80% der Neubaumittel für den Bundesstraßenbau in den nächsten Jahren wird in den Bau von Ortsumgehungen investiert. 5 Milliarden Mark sind im Fünf-Jahres-Zeitraum 1986-1990 dafür vorgesehen. 140 Ortsumgehungen sollen fertiggestellt, 140 Ortsumgehungen sollen neu begonnen werden. Hier geht es nicht nur und nicht einmal in erster Linie um flüssigeren Verkehr, hier geht es um den Schutz von Leib und Leben der Menschen, um den Schutz der Umwelt, um die Erhaltung der Lebensfähigkeit und Wohnlichkeit unserer Ortszentren. An diesen Maßnahmen - Engpaßbeseitigung, Entwicklung der ländlichen Räume, Ortsumgehung zur Verbesserung der Straßeninfrastruktur - hält die Bundesregierung fest. Diejenigen, die Maßnahmen, die der Umwelt, dem Menschen, der Entwicklung von Regionen dienen, verhindern wollen, sollten den Gemeinschaftssinn in unser aller Interesse wieder in den Vordergrund stellen. Ich meine, daß auch das zu den Rahmenbedingungen einer vernünftigen Verkehrspolitik gehört.

In München z.B. kranken wir seit langen Jahren daran, daß zwischen der Autobahn Nürnberg-München und der Autobahn München-Stuttgart das Ringanschlußstück fehlt. Die Mittel stehen auf Abruf bereit. Planungswiderstände von einzelnen zögern jedoch Jahr für Jahr zum Schaden der Gemeinschaft den Baubeginn hinaus. Wir nehmen den Schutz der Umwelt ernst. Aber der Schutz des Menschen darf darüber nicht zu kurz kommen.

Handlungsfeld Nummer 2 ist die Förderung besserer, intelligenterer Nutzung der vorhandenen Infrastruktur. Dazu gehört zunächst das Maßnahmenpaket, das die Bundesregierung zur Bewältigung des explosionsartigen Wachstums im Luftverkehr in die Wege geleitet hat. Es umfaßt die Schaffung zusätzlicher Kontrollsektoren im Luftraum und die vermehrte Öffnung militärischer Lufträume für zivile Flüge. Ich bin dem Kollegen *Scholz* dankbar, daß er sich alsbald nach Übernahme des Verteidigungsministeriums bereitgefunden hat, uns schon im Sommer 1988 Entlastung zu schaffen. Er hat bis dahin nicht zur Verfügung stehende Räume für einen der chronischen Engpässe - den Transatlantikverkehr - freigegeben. Dazu gehören Konferenzschaltungen zwischen den wichtigsten Verkehrsflußsteuerungszentralen in Europa und der Ausbau der Flugsicherungstechnik. Dazu hat auch gehört, daß sich auf deutsche Einladung hin im Jahr 1988 in Frankfurt zum ersten Mal im Rahmen der Europäischen Zivilluftfahrt-Konferenz, die bisher eine ausschließlich auf hoher Beamtenebene funktionierende Organisation gewesen ist, zwanzig Länder auf Ministerienebene getroffen haben. Wenn es darauf ankommt, sich gegenüber dem militärischen Bereich durchzusetzen, dann ist es in der Tat notwendig, das volle politische Gewicht auf die Waagschale zu brin-

gen. Flugsicherheit und bessere Nutzung des Luftraumes einschließlich der Infrastruktur ist Chefsache für den Verkehrsminister. Wir werden diese Entwicklung auf europäischer Ebene nicht mehr abreißen lassen.

Für die Straße setzen wir auf die Nutzung moderner Technik, auf verbesserte Verkehrsbeflussung durch verdichtete Datenerfassung auf den Autobahnen. Dies ermöglicht verkehrsleitende Maßnahmen, etwa durch Wechselverkehrszeichen, z. B. auf der Autobahn Köln-Aachen, was viel sinnvoller ist als die Sperrung wegen Nebels. Mit dem EUREKA-Projekt Prometheus soll die Elektronik genutzt werden, um das Auto sicherer zu machen und den Straßenverkehrsfluß zu verbessern. Auch von dem Leit- und Informationssystem, das derzeit in Berlin in Erprobung ist, erwarten wir wichtige Erkenntnisse. Die Mikroelektronik ermöglicht Verkehrsbeeinflussungssysteme, die der intelligenteren und damit umfangreicheren Nutzung des Straßenraumes und gleichzeitig der Verkehrssicherheit dienen.

Handlungsfeld Nummer 3 lautet: Wegekostendeckung. Der Verkehr muß die von ihm verursachten Wegekosten grundsätzlich selbst tragen. Ausnahmen von diesem Grundsatz sind beweispflichtig. Der Grundsatz der Wegekostendeckung ist eine Thematik, Herr Professor *Willeke*, der man sich an diesem Institut ausgiebig gewidmet hat. Ich möchte Dank sagen für die Ergebnisse, die hilfreich für die Entscheidungen des vergangenen Jahres waren. Der Grundsatz der Wegekostendeckung kann ein ordnungspolitischer Ariadnefaden für die europäische Verkehrspolitik werden. Wir befinden uns als Bundesregierung mit dieser Auffassung im Einklang mit der Vorstellung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften, die eine Angleichung der fiskalischen Wettbewerbsbedingungen auf der Grundlage einer gerechten Anlastung der Wegekosten vorgeschlagen hat. Ein Verkehrsträger, der seine Wegekosten nicht deckt, würde subventioniert. Der wachsende Verkehr im gemeinsamen Markt darf nicht in einen weiteren Subventionswetlauf ausarten. Weder für den Schwerlastverkehr auf der Straße noch für die Hafenwirtschaft, noch für den Luftverkehr. Ich meine, wir sollten die Lektionen gelernt haben, die uns Europa im Bereich Stahl, Kohle und im Bereich Werften gegeben hat. Wir werden nicht in einen Subventionswetlauf auf dem Sektor Verkehrsinfrastruktur eintreten. Dies ist die Devise der Marktwirtschaft und derjenigen, die sich dazu bekennen.

Deshalb arbeitet die Bundesregierung einen Gesetzentwurf zur Einführung einer Straßenbenutzungsgebühr für den Schwerlastverkehr in der Bundesrepublik Deutschland aus. Der inländische Schwerlastverkehr deckt in einem hinlänglichen Grad seine Kosten. Der ausländische Schwerlastverkehr trägt nichts oder so gut wie nichts zur Wegekostendeckung in der Bundesrepublik Deutschland bei und würde auf diesem Minderbelastungsniveau natürlich einen ruinösen Wettbewerb entfalten können. Deshalb soll die Straßenbenutzungsgebühr zwar für Inländer und Ausländer gleichzeitig eingeführt werden, es geht gar nicht anders nach europäischem Recht in der Gemeinschaft, aber von einer Senkung der Kraftfahrzeugsteuer bei uns begleitet werden. Wenn das geschehen ist, dann liegt diese immer noch höher als bei einer Reihe der wichtigsten europäischen Wettbewerber.

Ich habe mich neulich bei meinen Mitarbeitern erkundigt: „Wie ist eigentlich das Verhältnis der Straßenbeanspruchung zwischen Pkw und Lkw?“ Da habe ich die Antwort bekommen: „Etwa 70 % der Investitionsausgaben für den Bau und die Erhaltung der Straßenbefestigung von Bundesfernstraßen sind dem Schwerverkehr (Lkw, Anhänger, Bus) zuzurechnen.“ Das

ist kein Wunder, wenn Sie sich vor Augen halten, daß der 40-Tonnen-Lkw - und der zählt auch zu den Segnungen des Gemeinsamen Marktes, vorher lagen die Gewichte niedriger - die Straße eben nicht um das Vierzigfache eines 1,4t Pkw belastet, sondern um das 10-20tausendfache. Der Lkw ist ein wichtiges Verkehrsmittel, das einen ganz entscheidenden Anteil an der Wirtschaftskraft in Deutschland hat. Der Lkw hat es ermöglicht, durch die Schnelligkeit der Haus-zu-Haus-Bedienung Lagerhaltungsfunktionen dem Transport zu überwälzen. Der Straßengütertransport soll und wird wachsen. Ein überzogenes Wachstum durch eine Subventionierung infolge falscher Kostenzurechnung mit der Gefahr des Verkehrszusammenbruchs auf einer nicht entsprechend vermehrbaren Infrastruktur darf es jedoch nicht geben.

Gleichzeitig mit der Entscheidung für die Straßenbenutzungsgebühr haben wir auch beschlossen, die Subventionierung der Luftfahrt durch die Übernahme eines Teils der Flugsicherungskosten auf den Haushalt des Bundes - 1989 noch 210 Millionen Mark - zu beenden. Ab 1990 hoffe ich, daß wir die gesamten Flugsicherungskosten, die natürlich bei zunehmender Flugbewegungsintensität steigen werden, in Form von An- und Abfluggebühren dahin legen, wo sie hingehören, auf die Benutzer des Luftverkehrs. Flugsicherungskosten werden künftig durch An- und Abfluggebühren sowie Streckengebühren zu decken sein, Straßenkosten durch Straßenbenutzungsgebühren.

Neben der ordnungspolitischen Entscheidung, Subventionen auch im Verkehr so gering wie möglich zu halten, ist die Kostendeckung für den Straßen- und Luftverkehr auch ein verkehrspolitisches Gebot. Verkehrszusammenbrüche finden heute schon statt. In den Sommerferien mehr als sonst, aber eben nicht nur in den Ferien. Ihre Vermehrung wäre die verkehrspolitisch unannehmbare Folge von zusätzlichem subventionsinduziertem Wachstum. Auch der Umweltschutz gebietet, den problematischen Verkehrsträgern Straße und Luft mindestens die durch sie verursachten Kosten anzulasten. Wir wollen und wir werden den Stickoxidausstoß durch Lkw zurückführen, aber wir müssen die verschiedenen Zielsetzungen der Politik auf einen Nenner bringen. So wird die deutsche Straßenbenutzungsgebühr aus zwingenden und legitimen Gründen des Wettbewerbs, der Ordnungspolitik, der Verkehrspolitik und des Umweltschutzes eingeführt.

Natürlich sind begründete Ausnahmen von der Regel - keine Subventionen zu gewähren - statthaft. Von der Binnenschifffahrt werden wir die Deckung der Wegekosten nicht verlangen können, wenn wir der Binnenschifffahrt jenes Viertel des Gütertransportes - davon ein weit überproportionaler Anteil am Gefahrgütertransport, der hier umweltschonend und verkehrssicher bewältigt wird - auch in Zukunft lassen wollen. Im Schienenpersonennahverkehr in den großstädtischen Verkehrsverbänden ist es zwingend notwendig, daß wir zuschießen, wenn wir ihn für den Benutzer annehmbar halten und damit unsere großen Städte und ihr Umland vom Verkehrszusammenbruch bewahren wollen. Kostendeckend durchführbar ist dieser Verkehr nicht.

Handlungsfeld Nummer 4 ist die Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Bahn, vor allem weil es dort erhebliche Nutzungsreserven gibt. Der Vorstandsvorsitzende der Ford-Werke, *Daniel Goendevert*, vertritt den Standpunkt, die Bahn sei auf der langen Strecke die bessere Alternative zum Auto. Ich möchte präzisieren: die Bahn soll mit Fertigstellung der neuen Hochgeschwindigkeitsstrecken in den neunziger Jahren diese bessere Alternative für den

Güter- und den Personenverkehr werden. Die Bahn soll wieder echter Konkurrent und – etwa im kombinierten Verkehr – leistungsstarker Partner für den Straßenverkehr und für das Flugzeug werden. Die Bundesregierung hat hier zukunftsweisende Weichenstellungen vorgenommen.

Vier Jahrzehnte ist mit voller Kraft und vollem Vorrang in den Ausbau jener 500.000 km Straßen, 40.000 km Bundesfernstraßen, von denen ich eingangs gesprochen habe, investiert worden. Fast hundert Jahre lang ist praktisch nichts investiert worden in den Streckenneubau der Bahn. Im Zeitraum 1986–1995 haben wir umgesteuert. Für das Schienennetz und für die Beschaffung moderner Fahrzeuge belaufen sich die Investitionen für die Bundesbahn auf rund 50 Milliarden Mark, über die Hälfte davon sind allein für den Aus- und Neubau, also für Hochgeschwindigkeitsstrecken, vorgesehen. Die Bundesregierung sieht darin das Gebot der Stunde, aber nicht nur für unser Land, sondern auch für die Europäische Gemeinschaft. Herzstück des grenzüberschreitenden europäischen Hochgeschwindigkeitsverkehrs ist die Verbindung Paris-Brüssel-Köln, die wir 1993 aufnehmen zu können hoffen. Nicht von Anfang an auf Hochgeschwindigkeitstrassen, aber von Anfang an mit Hochgeschwindigkeitsgerät. Es fügt sich gut, Herr Professor *Willeke*, daß Sie Ihre Veranstaltung so gelegt haben, daß es gerade am Ende der letzten Woche gewesen ist, daß die spanische Regierung nun wirklich ein Signal, um nicht zu sagen ein Fanal, gegeben hat mit dem Beschluß, daß Spanien seine Eisenbahn auf europäische Normalspur von der heute bestehenden Breitspur umstellen wird. Ein unglaublicher, vor Jahresfrist völlig undenkbarer Beschluß, der zeigt, daß die Länder des Gemeinsamen Marktes auf die Unverzichtbarkeit der Eisenbahn zur Bewältigung der Verkehrsbedürfnisse setzen.

Hier ist in der Tat die Steigerung der Leistungsfähigkeit des kombinierten Verkehrs von besonderer Bedeutung. In vielen Bereichen werden Bahn, Straße und Wasserstraße zukünftig nicht mehr oder nicht nur Wettbewerber sein, sondern sie werden im kombinierten Verkehr Transportketten zu bilden haben, um die jeweiligen Vorteile bestmöglich nutzen zu können.

Meine sehr geehrten Damen und Herren, seit über sechs Jahrzehnten ist die Universität zu Köln durch das Verkehrswissenschaftliche Institut ein unverzichtbarer Begleiter eines Politikbereiches, der den Bürger wie kaum ein anderer unmittelbar in seinem täglichen Leben berührt. Sie, Herr Professor *Willeke*, haben dieses Institut, dem wir zahlreiche zukunftsweisende und praxisbezogene Forschungen verdanken, seit einem Vierteljahrhundert geleitet. Im kommenden Jahr soll der Stabwechsel erfolgen. Ich nehme diese Gelegenheit schon einmal vorweg, Ihnen im Namen der Bundesregierung Respekt und Dank für die in einem Vierteljahrhundert geleistete Arbeit auszusprechen.