

## **Stellungnahme**

**zum Entwurf eines „Masterplan  
Güterverkehr und Logistik“  
des Bundesministeriums für Verkehr,  
Bau und Stadtentwicklung  
vom 14. März 2008**

**Berlin, den 22. April 2008**

## Masterplan überarbeiten

Globalisierung und Arbeitsteilung prägen die wirtschaftliche Entwicklung. Nur mit hoher Logistikkompetenz und einem leistungsfähigen Güterverkehr wird Deutschland international wettbewerbsfähig bleiben und seine Chancen für wirtschaftliches Wachstum und mehr Beschäftigung nutzen können. Der Masterplan ist deshalb nicht nur eine verkehrs- und umweltpolitische, sondern vor allem **auch eine wirtschaftspolitische Weichenstellung**. Deutschland muss die Chancen der international offenen Märkte nutzen und den internationalen Wettbewerb in der Logistik und beim Standortfaktor Infrastruktur annehmen.

Nach einem Jahr der Vorbereitung mit mehreren Workshops sowie der Einholung von Stellungnahmen bei Verbänden hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung am 14. März 2008 den Entwurf eines Masterplans vorgelegt. Parallel wurde eine Ressortabstimmung zur Vorbereitung eines Kabinettsbeschlusses eingeleitet. Pro Mobilität hat sich an Workshops beteiligt und in einer Stellungnahme vom 17. Januar 2008 zum Workshop-Prozess die Erwartung geäußert, dass der Plan zu einer **Infrastrukturoffensive** führen werde und ein **Bekennnis zum Wettbewerb im Verkehr** enthalten müsse.

Pro Mobilität ist vom Entwurf des Masterplans enttäuscht. Im Bereich der Infrastruktur bleibt es bei **unverbindlichen Absichtserklärungen** ohne Bindungswirkung. Eine maßlose **Überschätzung der Rolle der Schiene** bei der Bewältigung des Verkehrswachstums führt zu einer falschen Ausrichtung des Entwurfs und dient als Rechtfertigung für Verteuerungspläne beim Lkw, die der gesamten Wirtschaft schaden werden.

Eine **Überarbeitung des Entwurfs des Masterplans** ist in sechs Punkten unerlässlich:

1. Statt von Vermeiden, Verteuern und Verlagern muss der Plan von einer Strategie geprägt sein, die durch effizienten Güterverkehr die **Chancen** der Globalisierung und Arbeitsteilung für Wachstum und mehr Beschäftigung in Deutschland erschließt.
2. Die Wirtschaft braucht **verlässliche Zusagen** über einen beschleunigten Ausbau und eine verstärkte Substanzsicherung der Bundesverkehrswege. Fast alle Maßnahmen zur Infrastruktur Straße müssen um Aussagen zur Finanzierung ergänzt sowie inhaltlich und zeitlich konkretisiert werden.
3. Die Erwartungen an den Lösungsbeitrag der Schiene zur Bewältigung des Güterverkehrswachstums müssen von **Realismus** geprägt sein. Deren Marktanteil wird selbst beim Eintreffen der erhöhten Erwartungen des BMVBS für 2025 nur rund 20 Prozent erreichen und rechtfertigt in keiner Weise drastische Belastungen für den Lkw, der rund 70 Prozent der Nachfrage wird übernehmen müssen.
4. Eine **staatlich doktrinierte Aufgabenverteilung** der Verkehrsträger, die dem Vorschlag einer mit zunehmender Entfernung ansteigenden Mauthöhe pro Kilometer zugrunde liegt, ist zum Scheitern verurteilt, weil vor allem die Qualität über den Markterfolg entscheidet. Ein solcher Ansatz sollte aufgegeben werden.
5. Die Bestrebungen der EU, **externe Kosten** nur dem Lkw anzulasten, sind nicht fair im Hinblick auf den Wettbewerb der Verkehrsträger. Sie bedürfen bei der Methodik und der Umsetzung in die Praxis einer **kritischen Begleitung**. Die Bundesregierung sollte deshalb keine Vorfestlegungen treffen, und dieses Thema vor allem nicht mit der Zielsetzung der Verlagerung verfolgen. Alle Verkehrsträger verursachen externe Kosten.
6. Eine Politik zur Einschränkung des Transitverkehrs widerspricht dem **Geist des EU-Binnenmarktes** und würde Gegenmaßnahmen in Nachbarstaaten zu Lasten der deutschen Wirtschaft auslösen. Der Vorschlag sollte nicht weiterverfolgt werden.

## Grundlegende Anmerkungen

In seiner Einführung zeigt der Entwurf des Masterplans die politischen Zusammenhänge und Herausforderungen durch Verkehrswachstum, Klima- und Umweltschutz, demografischen Wandel, veränderte Arbeitsbedingungen und steigende Sicherheitsanforderungen auf. Doch es fehlt eine Bestandsaufnahme, wo der größte **politische Handlungsbedarf aus Sicht der Wirtschaft** besteht und welche Prioritäten Verbände und Unternehmen in ihren Stellungnahmen zum Ausdruck gebracht haben. Das führt zu einer **Marktferne des Entwurfs**, nimmt ihm die Aussagekraft und hat falsche Schwerpunktsetzungen zur Folge, die insbesondere in der hohen Bereitschaft zu politischen Interventionen in die Arbeitsteilung der Verkehrsträger deutlich werden.

Wirtschaft braucht **Planbarkeit und Verlässlichkeit**. Der Entwurf lässt diese bei vielen Maßnahmen vermissen. Das Bundesministerium meidet Zusagen, an denen es sich später messen lassen will. Um den Logistik- und Wirtschaftsstandort Deutschland für Investoren attraktiver zu machen, reicht das nicht aus.

Beide deutsche Staaten haben vor der Wiedervereinigung ausreichend **negative Erfahrungen mit politischen Interventionen** in die Verkehrsmärkte gemacht. In der DDR hatten Transporte von mehr als 50 km nach Möglichkeit mit der Bahn stattzufinden. In der Bundesrepublik wurden die Mengen im Straßengüterverkehr kontingentiert. Beide Lösungen waren sehr ineffizient und laden nicht zur Nachahmung ein. Auch die EU-Kommission hat den interventionistischen Kurs des Weißbuches zur Verkehrspolitik bis 2010 in der Halbzeitbilanz von 2006 deutlich korrigiert. Die Erfahrungen der Vergangenheit legen nahe, nicht zu einer Politik des Vermeidens, Verteuerns und Verlagerns zurückzukehren. **Politik gegen die Märkte** im Verkehr ist nicht möglich. Sie führt nur zu Belastungen der Wirtschaft, die die internationale Wettbewerbsfähigkeit beeinträchtigen.

## Bewertung ausgewählter Bereiche und Maßnahmen des Entwurfs:

Da Pro Mobilität in seiner Stellungnahme vom 17. Januar bereits zu vielen Vorschlägen Position bezogen hat, werden hier nur die Zielbereiche und Maßnahmen mit Bezug zur Straße angesprochen, bei denen wir Konkretisierungs- bzw. Änderungsbedarf sehen.

### **A. Verkehrswege optimal nutzen – Verkehr effizient gestalten**

Pro Mobilität begrüßt die Maßnahmen, die sich auf die effizientere Nutzung der Straßen beziehen. Doch sie müssen fast alle um Aussagen zur Ausgestaltung, zum Finanzbedarf und zu dessen Finanzierung ergänzt werden. Ansonsten würde der Masterplan keinen Gewinn an **Verbindlichkeit** gegenüber bisherigen politischen Absichtserklärungen darstellen. Wer den Logistik- und Wirtschaftsstandort stärken will, muss sich auf verlässliche politische Aussagen zur Infrastruktur einlassen.

Beispiele:

- **Maßnahme A 1 - Ausbau und Verstärkung der Verkehrsmanagementsysteme auf hoch belasteten Strecken der Bundesautobahnen**  
Die Ausstattung hochbelasteter Autobahnen mit Verkehrsmanagementsystemen ist positiv zu bewerten, doch sollte eine Konkretisierung des Begriffs „hoch belastet“ erfolgen und eine Aussage zum Investitionsbedarf gemacht werden.

- **Maßnahme A 3 – Beschleunigte Umsetzung des „Ausbauprogramms zur Verbesserung des Parkflächenangebots an Tank- und Rastanlagen der Bundesautobahnen“**

Der Bau von 11.000 zusätzlichen Stellplätzen für Lkw an Autobahnen bis 2012 würde den heutigen Fehlbedarf voraussichtlich decken. Eine Vorsorge für die Zukunft wäre das noch nicht. Außerdem muss die räumliche Verteilung dem Bedarf entsprechen. Die Schwerpunktsetzung an den Grenzübergängen nach Osteuropa überrascht in dieser Hinsicht, da nach Inkrafttreten des Schengenabkommens die Grenzstaus abgenommen haben. Diese Maßnahme ist die einzige für die Infrastruktur Straße, die mit Investitionszahlen unterlegt wurde. Die Beschleunigung des laufenden Programms um drei Jahre ist zu begrüßen.

- **Maßnahme A 4 – Weiterführung und Intensivierung der Maßnahmen zur Stauvermeidung durch Optimierung des Baustellenmanagements**

Zur Stauvermeidung will das Ministerium das Baustellenmanagement weiter verbessern. Mehrkosten durch Arbeiten außerhalb der üblichen Arbeitszeiten will es im eigenen Haushalt veranschlagen. Diese ergeben sich auch aus der dabei zu wählenden Baustelleneinrichtung. Die Flexibilisierung ist aufgrund der hohen volkswirtschaftlichen Vorteile vermiedener Zeitverluste im Stau positiv. Da die Ausgaben für die Projekte steigen werden, wird die Umsetzung des Bundesverkehrswegeplans aber weiter gebremst, wenn die Haushaltsmittel nicht erhöht werden. Dazu wird jedoch keine Aussage gemacht.

Für parallel laufende Autobahnen sollte eine Koordinierung von Baustellen auf Bundesebene erfolgen. Zeitgleiche Maßnahmen können dann vermieden und ein Ausweichen von Verkehr auf staufreie Strecken ermöglicht werden.

## **B. Verkehr vermeiden**

Mit dem Vorgehen gegen den Transitverkehr und längere Transportdistanzen soll ein für die Exportnation Deutschland schädlicher Weg eingeschlagen werden. **Staatliche Interventionen** im Verkehr werden kaum zu Verkehrsvermeidung oder -verlagerung führen, aber die **Kosten** erhöhen. Arbeitsteilung und Handel würden massiv behindert.

Beispiele:

- **Maßnahme B 3 - Transitverkehr mindern**

Die Bundesregierung soll gemäß dem Entwurf auf europäischer Ebene Maßnahmen zur Minderung des Transitverkehrs in die Diskussion bringen. Ohne dirigistische Eingriffe in die Märkte wird das kaum möglich sein. Warum Deutschland mit seiner stark international ausgerichteten Wirtschaft einen solchen Vorstoß machen soll und das wichtige Grundprinzip des freien Warenverkehrs im EU-Binnenmarkt einschränken will, ist unverständlich. Andere Staaten würden zu einem ähnlichen Vorgehen animiert. Der Schaden für die deutsche Wirtschaft wäre beträchtlich, wenn unsere Nachbarn den Zugang zu dahinter liegenden Auslandsmärkten wie zum Beispiel Italien, Spanien, Großbritannien oder Russland behindern würden. Der Vorschlag sollte nicht weiter verfolgt werden.

- **Maßnahme B 5 - Einführung von progressiv gestalteten Mautsätzen in Abhängigkeit von der Fahrtlänge**

Das Ministerium will prüfen, ob es rechtlich und technisch möglich ist, eine progressiv steigende Maut in Abhängigkeit von der Entfernung zu erheben, um Lkw-

Verkehr auf die Schiene zu verlagern. Da selbst die Bundesregierung davon ausgeht, dass sich an der Aufgabenteilung im Güterverkehr langfristig nur wenig ändern wird und der Lkw auch weiterhin die Hauptlast tragen soll, käme es zu einer Verteuerung von Transporten mit langen Beförderungsweiten. Arbeitsteilung und Handel innerhalb Deutschlands und über die Grenzen würden erschwert.

### **C. Mehr Verkehr auf die Schiene**

Der Staat sollte sich auf die Rahmgestaltung für den Verkehrsmarkt konzentrieren, Wettbewerb ermöglichen und nicht der Wirtschaft einen Verkehrsträger aufdrängen. Viele Studien haben belegt, dass vor allem die **Qualität der Transportleistung** über die Wahl des Verkehrsmittels entscheidet. Erst seit der Wettbewerb im Schienengüterverkehr in den letzten Jahren zugenommen hat, konnte die Schiene den Abwärtstrend umkehren. Die Einführung der Lkw-Maut und die stark gestiegenen Kraftstoffpreise hatten darauf wenig Einfluss, denn auch der Lkw hat seinen Marktanteil gesteigert. Für den Markterfolg der Schiene ist somit der **intramodale Wettbewerb** entscheidend. Wer Verlagerung will, muss diese über den Markt anstreben und die **Trennung von Netz und Transport** bei der Deutschen Bahn AG in den Masterplan aufnehmen. Die Pläne des Ministeriums zur Teil-Privatisierung der Deutschen Bahn AG liefen bisher alle darauf hinaus, dieses zu verhindern und das Monopol der DB AG zu stärken.

Der Bundesverkehrsminister hat sich vorgenommen, den Anteil der Güterbahnen bis 2025 um drei Prozentpunkte zu steigern und die Verkehrsleistung auf 190 Mrd. tkm zu erhöhen. In der offiziellen Verkehrsprognose des Ministeriums werden dagegen nur 152 Mrd. tkm erwartet. Das jetzt genannte Ziel bedeutet ein zusätzliches Verlagerungsvolumen von 38 Mrd. tkm bzw. rund 4 Prozent des dann prognostizierten Gesamtmarktes. Der Lkw wird in der gleichen Zeit mindestens das Fünffache zusätzlich zu bewältigen haben und rund 700 Mrd. tkm befördern. Um **vier Prozent des Marktes** zu verlagern, sollen 70 Prozent verteuert werden. Gesamtwirtschaftlich macht das keinen Sinn und versperrt auch den Blick für die Gesamtaufgabe, den Anstieg der Verkehrsleistung um 71 Prozent von 2004 bis 2025 zu bewältigen.

Schon heute klagen die Güterbahnen über **fehlende Kapazitäten im Netz**. Zusätzliche Güterzüge sind nur mit Mühe unterzubringen. Der Entwurf enthält keine Analyse, auf welcher Infrastruktur die Bahnen die zusätzlichen Mengen befördern sollen und welche Strecken dafür auszubauen sind. Derzeit werden die Investitionsmittel des Bundes vor allem in Hochgeschwindigkeitsstrecken gesteckt und das wird sich angesichts milliardenschwerer Zusagen für ICE-Strecken kaum ändern.

Beispiele:

- **Maßnahme C 1 – Abschaffung der Stromsteuer im Schienengüterverkehr**  
Dies wird mit einer Schlechterstellung der Schiene gegenüber der Straße begründet. Worin die liegen soll, wo doch der Lkw in erheblichem Maße Mineralölsteuer zahlt, wird nicht erklärt. Ein Vergleich der tatsächlichen Energiesteuerbelastung fehlt.
- **Maßnahme C 4 – Anlastung externer Kosten**  
Zur verstärkten Einbeziehung externer Kosten (Klima, Lärm, Unfälle, Stau, Luft) bei der Berechnung der Mauthöhe will das BMVBS ein Konzept erarbeiten und in die bevorstehende europäische Diskussion einbringen. Die Anlastung externer

Kosten, die bei allen Verkehrsträgern entstehen, wird ohne Begründung nur für den Lkw angestrebt. Es erfolgt keine Festlegung, dass vorhandene Abgaben und Subventionen berücksichtigt werden. Da diese Maßnahme unter dem Ziel der Verlagerung zur Schiene eingeordnet wurde, folgt das Ministerium der Einseitigkeit der EU-Kommission. Der Ansatz bedarf hinsichtlich der Methodik wie auch der Umsetzung in die Praxis einer kritischen Begleitung. Die Bundesregierung sollte deshalb keine Vorfestlegungen treffen, die dieses unmöglich machen.

#### **D. Verstärkter Ausbau von Verkehrsachsen und -knoten**

Ohne eine finanziell abgesicherte **Infrastrukturoffensive** ist der erwartete Anstieg der Transportnachfrage nicht zu bewältigen. Mit einem beschleunigten Ausbau der Autobahnen und zusätzlichen PPP-Vorhaben greift der Entwurf des Masterplans wichtige Maßnahmen für die Stärkung der Fernstraßen auf. Doch es fehlen konkrete Festlegungen, über den Umfang und die Finanzierung. Auch bei der Weiterentwicklung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft gibt es wie schon seit Beginn der Legislaturperiode nicht mehr als eine Absichtserklärung.

Als ein Ergebnis der Workshops hatte das Ministerium noch im September die Forderung der Wirtschaft nach **je einer Milliarde Euro zusätzlich für Straße und Schiene pro Jahr** festgehalten. Diese Maßnahme fehlt und muss in den Masterplan aufgenommen werden. Nur damit ließe sich der Bundesverkehrswegeplan, dessen vordringlicher Bedarf eigentlich 2015 zur Verfügung stehen sollte, wenigstens bis 2020 umsetzen. Schon heute muss das Straßennetz die Verkehrsmenge bewältigen, die erst für 2015 erwartet wurde. Die chronische Überlastung der Fernstraßen muss durch eine Infrastrukturoffensive entschärft werden.

Beispiele:

- **Maßnahme D 1 – Entmischung von Güter- und Personenverkehr**  
Bei der Entmischung von Güter- und Personenverkehr wird im Bereich der Straße der sechsstreifige Ausbau hochbelasteter Autobahnen angestrebt. Es werden keine Aussagen zum Umfang oder den dabei anzulegenden Kriterien gemacht. Eine deutliche Verstärkung der Investitionsmittel wird zwar gefordert, aber nicht beziffert.
- **Maßnahme D 2 – Überprüfung der Bedarfspläne**  
Die anstehende Überprüfung des Bundesverkehrswegeplans bis 2010 und die Anpassung der Bedarfsplangesetze sollen den verkehrspolitischen Orientierungen des Masterplans folgen. Angesichts der Aussagen zur Verkehrsverlagerung zur Schiene ist zu befürchten, dass die einseitige Gewichtung des Entwurfs des Masterplans auch auf die Bedarfsplangesetze übertragen werden soll. Eine Infrastrukturpolitik am Bedarf der Straße vorbei hätte eine massive Ausweitung von Staus zur Folge und wäre durch die Festschreibung in den Bedarfsgesetzen verheerend.

Notwendig wäre es dagegen, bei Straße und Schiene in der Änderung der Bedarfsplangesetze dafür zu sorgen, dass aktualisierte Bewertungen der Nutzen-Kosten-Verhältnisse für die Projekte vorliegen und Vorhaben mit hohem Nutzenüberschuss mit Vorrang umgesetzt werden. Es würde dem Personen- und dem Güterverkehr gleichermaßen helfen, wenn Engpässe und Lückenschlüsse mit Priorität gebaut würden. Der Entwurf des Masterplans lässt diese notwendige

Schwerpunktsetzung vermissen. Eine vergleichbare Gelegenheit, sich vom Regionalproporz zu verabschieden und die Investitionspolitik am gesamtwirtschaftlichen Handlungsbedarf auszurichten, dürfte so schnell nicht wieder kommen.

- **Maßnahme D 3 – Forcierte Umsetzung von PPP-Lösungen zur zügigen und effizienten Realisierung von Autobahnausbau und -erhaltungsmaßnahmen**

Die Potenziale von PPP werden mit der schnelleren und wirtschaftlichen Realisierung richtig dargestellt. Eine erforderliche Verstärkung der Verkehrsinvestitionen muss dennoch erfolgen. Auch dazu bekennt sich der Entwurf. Leider bleiben die Aussagen zu PPP und zur Prüfung einer begrenzten Kreditfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft für PPP unkonkret.

### **E. Umwelt- und klimafreundlicher, leiser und sicherer Verkehr**

Die geplante Fortführung des Innovationsprogramms für Lkw wäre zu begrüßen. Bei der Spreizung der Maut nach Strecken ist dagegen Skepsis angebracht. Stauvermeidung lässt sich durch isolierte Ansätze für den Lkw kaum erreichen. Darüber hinaus ist fraglich, ob Mautabsenkungen tatsächlich ausreichende wirtschaftliche Anreize zu Umwegfahrten bieten können, weil sie höhere Kosten für die zusätzliche Arbeitszeit der Fahrer überkompensieren müssten. Längere Routen sprechen gegen Vorteile für die Umwelt. Eine zeitliche Differenzierung wird erst dann möglich, wenn auf die manuelle Einbuchung bei der Lkw-Maut verzichtet wird.

### **Fazit**

Der Entwurf des Masterplans eignet sich in dieser Form noch nicht dazu, die deutsche Wirtschaft im internationalen Wettbewerb zu stärken und ihre zunehmenden Transportprobleme zu lösen. Er sollte vor einer Beschlussfassung durch das Kabinett überarbeitet werden.