

## **Die Konjunkturpakete und ihre Folgen für Verkehrsinvestitionen: BUND fordert Straßenerhalt statt Neubau**

28. Januar 2009

Die beiden Konjunkturpakete - und zusätzlich auch die in der Öffentlichkeit kaum wahrgenommenen Mehreinnahmen aus der Mauterhöhung - ermöglichen den Bundes- bzw. Landesverkehrsministerien und den Kommunen in den nächsten Jahren Mehrinvestitionen im Umfang von rund vier Milliarden Euro für den Bau von Autobahnen und Bundesstraßen. Fließen diese Mittel in den Neu- und Ausbau von Ortsumfahrungen und in die Beschleunigung von Großprojekten oder werden sie für dringende Investitionen beim Straßenerhalt genutzt? Werden mit den Konjunkturgeldern die Wunschlisten von Lokal- und Regionalpolitikern in Beton gegossen oder werden sie für eine integrierte und nachhaltige Verkehrsplanung ausgegeben? Diese Fragen müssen sich alle politisch Verantwortlichen stellen, die jetzt die Projekte für das Konjunkturpaket II auswählen.

### **Um wie viel Geld es im Fernstraßenbau und bei den Verkehrsinvestitionen geht**

Das politische Ziel einer Stützung der Wirtschaft, die im Gefolge der weltweiten Finanzkrise in den zurückliegenden Monaten mit enormen und zum großen Teil auch hausgemachten Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, führte nicht nur in Deutschland zur Abkehr von einer Politik der Haushaltskonsolidierung. Im Ergebnis werden auf Pump und auf Kosten künftiger Generationen viele Milliarden mobilisiert, die wie bei der Gebäudesanierung oder dem Bildungssektor zu einem Teil in durchaus sinnvolle und zukunftsorientierte, zum anderen Teil jedoch in zu kurz gedachte und teilweise sogar kontraproduktive Maßnahmen gelenkt werden. So wurden beispielsweise Kfz-Steuer geschenke nicht nur für Luxus- und Geländewagenfahrer angekündigt (das am 27.1. beschlossene Kfz-Steuermodell bedeutet einen Einnahmeverlust von fast zwei Milliarden Euro, weil nahezu alle Dieselaautos entlastet werden) und den Autofirmen mit „Abwrackprämien“ beim Absatz von zum Teil wenig sparsamen Neuwagen geholfen. Die Förderung einer fehlgesteuerten Autoindustrie und -politik ist jedoch ein ebensolcher Irrweg wie der Glaube daran, dass zusätzlicher Straßenneubau ein zentrales Moment zur Ankurbelung der Konjunktur und zur Schaffung von Arbeitsplätzen in Deutschland sein könne.

Für den Aus- und Neubau sowie die Investitionen für den Erhalt der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen) standen im Bundeshaushalt in der zurückliegenden Periode zwischen 4,6 und 5,1 Mrd. Euro jährlich zur Verfügung. 2008 wurden diese Mittel durch Mauteinnahmen erhöht. Ab 2009 führen nun mehrere Sonderprogramme zur Ausweitung der Investitionen in Fernstraßen: Das Konjunkturprogramm I stellt zusätzlich 950 Mio. Euro für die Jahre 2009 und 2010 zur Verfügung, das Konjunkturpaket II reserviert in diesem Zeitraum rund 1 Mrd. für Verkehrsinvestitionen. Nach den bisher üblichen Verteilungsmechanismen ist aus dem Konjunkturpaket II etwa eine Milliarde zusätzlich für den Fernstraßenbau zu erwarten.

Öffentlich bisher wenig bemerkt wurden die Einnahmen des Mautmehreinnahmenprogramms vom 17.12.2008<sup>1</sup>. Bis 2012 sollen zusätzlich 3,1 Mrd. Euro in Verkehrsinvestitionen fließen, davon 1,8 Mrd. für Fernstraßenbau. In einer Presseerklärung von Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee vom 17.12.2008 wird angekündigt, dass die Bundesregierung in nächster Zeit 11,2 Milliarden Euro in den Verkehrsbereich investieren will und "Das ist ein großes Konjunkturprogramm". Zu diesen Zahlen sind jetzt die 2 Mrd. des Konjunkturpakets II für alle Verkehrsträger in den nächsten zwei Jahre hinzuzuaddieren, also ergeben sich für 2009 und 2010 insgesamt über 13 Milliarden Euro. Die folgende Tabelle gibt einen Überblick über die verschiedenen Investitionssummen.

---

<sup>1</sup> Wichtige aus den Mautmehreinnahmen der Jahre 2009 – 2012 finanzierte Verkehrsinfrastrukturprojekte des Bundes; BMVBS, Dezember 2008

<b>Tab. 1: Zusätzliche Verkehrsinvestitionen der Konjunkturprogramme I und II sowie des Mautmehreinnahmenprogramms vom 17.12.2008</b>			
	<b>Konjunktur- progr. I (IIP) (2009/10)</b>	<b>Konjunktur- programm II (2009/10)</b>	<b>Mautmehrein- nahmenpro- gramm 09-12</b>
<b>Alle Verkehrsträger (bisher ohne Zuschreibung auf die einzelnen Verkehrsträger)</b>		2.000	
<b>Fernstraßenbau:</b>			1.800
- Aus- und Neubau	700		
- Erhaltungsinvestitionen	220		
- Lärmsanierung			
- Parkflächenprogramm	30		
<b>Schiene:</b>			
- Aus- und Neubau	420		927
(- davon: Strecken			(618)
(- davon: Knoten + Bahnhöfe)			(309)
- Erhaltungsinvestitionen			
- Lärmsanierung	50		
-Personenbahnhöfe	150		
<b>Wasserstraßen</b>	430		130
<b>Kombinierter Ladungsverkehr und Gleisanschlussförderung</b>			237
<b>SUMME</b>	2.000	2.000	3.100

### **Vernachlässigte Instandhaltung der Straßen und Brücken des Bundes: Der Substanzverlust geht weiter**

Der aufgelaufene Investitionsrückstau bei den kommunalen Straßen ist mittlerweile bekannt. Das Deutsche Institut für Urbanistik bezifferte die Sanierungskosten auf mindestens 162 Milliarden Euro.<sup>2</sup> Die viel zu geringen Investitionen in die Bestandserhaltung der Bundesfernstraßen indessen wurden bisher öffentlich kaum wahrgenommen. Dabei steigen sie wegen der Altersstruktur des seit den 70er Jahren verstärkt ausgebauten Fernstraßennetzes kontinuierlich an. Der Erhaltungsbedarf ist derzeit mit Investitionen von 2 Mrd. Euro um etwa 800 Millionen Euro pro Jahr unterfinanziert. Diese Lücke steigt bis 2015 auf rund 1 Mrd. Euro.<sup>3</sup>

**Tab. 2:)Erhaltungsbedarf für Bundesverkehrswege 2002 bis 2015 (Mio. EUR/Jahr**

	<b>2002</b>	<b>2005</b>	<b>2010</b>	<b>2015</b>
<b>Bundesautobahnen</b>	1.059	1.184	1.389	1.568
<b>Bundesstraßen</b>	1.281	1.354	1.425	1.440
<b>Bundesfernstraßen zusammen</b>	2.340	2.538	2.814	3.008

Allein in den Jahren **2009 und 2010** fällt ein **Instandhaltungsdefizit von 1,6 Mrd. Euro** an, das durch das 1. Konjunkturprogramm nur geringfügig gemildert wird (um 220 Millionen Euro). Ein Einstieg in die Bekämpfung dieses stetig verschärfenden Problems wäre es, in den kommenden zwei Jahren den vollen Erhaltungsbedarf abzudecken.

Im Konjunkturpaket I, dem „Innovations- und Investitionsprogramm ‚Verkehr‘ für die Jahre 2009 und 2010“ (IIP) wird offen angesprochen, dass „in den vergangenen Jahren ... einige wichtige Neu- und Ausbauprojekte zu Lasten der Erhaltungsinvestitionen durchgeführt“ wurden.<sup>4</sup> Obwohl das IIP 220 Mio. Euro zusätzlich für den Straßenerhalt bereitstellt, führt es diese Tradition der Erhöhung der Instandhaltungsaltslasten durch forcierten Neubau fort.

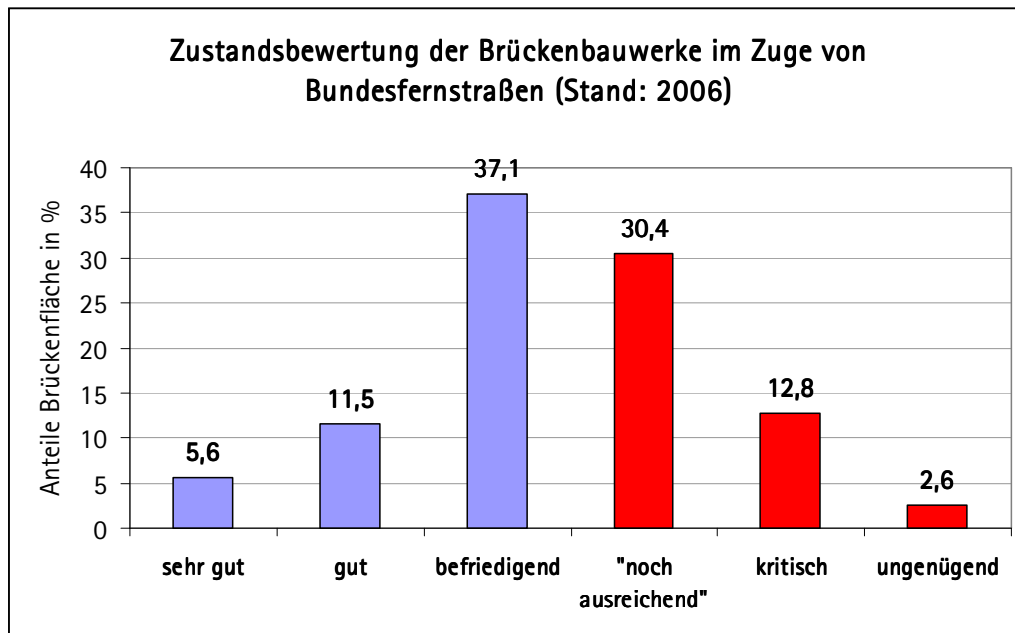
Dass die Situation durchaus prekär und eine Erhöhung der Unterhaltungsinvestitionen unerlässlich ist, zeigt der jährlich in den Straßenbauberichten dargelegte Zustand der Fernstraßenbrücken. Es gibt in Deutschland 37.000 Brücken mit einem Anlagewert von rund 40 Milliarden Euro. Ihr Zustand ist mittlerweile so marode, dass über 45 Prozent kurzfristig saniert werden müssen (vgl. die Bewertungen mit „noch ausreichend“, kritisch und ungenügend).

<sup>2</sup> Der Spiegel vom 8.12.2008

<sup>3</sup> Burkhard Huckestein: Instandhaltungskosten von Straßen, in: Internationales Verkehrswesen 11/2004, S. 502; Grundlage sind die Wegekostenrechnungen des DIW.

<sup>4</sup> Arbeitsplatzprogramm Bauen und Verkehr. Maßnahmen des Innovations- und Investitionsprogramms ‚Verkehr‘ für die Jahre 2009 und 2010, Berlin 2008, S. 4.

Zusätzlich müssen 35 Prozent der Fernstraßenbrücken, die nur die Qualitätsnote „befriedigend“ erhielten, laut Aussage des Verkehrsministeriums „mittelfristig“, was immer das konkret heißt, ebenfalls saniert werden.<sup>5</sup>



### Ökologisch und ökonomisch fragwürdige Projekte werden gebaut

Bei den zu realisierenden Verkehrsprojekten der beiden bis Ende 2010 wirksamen Konjunkturpaketen – die Maut-Mehreinnahmen laufen vorerst noch bis 2012 – ist es entscheidend, dass die Straßenbauverwaltungen der Länder ausreichend baureife Projekte vorbereitet und „auf Halde liegen“ haben. Die Bundesmittel werden nach den üblichen Verteilungsschlüsseln – d.h. „mit der Gießkanne“ – auf die einzelnen Bundesländer verteilt. Beim Konjunkturpaket I sind die zusätzlichen neuen Projekte – in aller Regel Ortsumfahrungen – noch fast ausschließlich Bauprojekte aus den gültigen Bedarfsplänen, auch aus dem „Vordringlichen Bedarf“. Die zweite große Verwendungskategorie ist die „Verstärkung laufender Maßnahmen“. Länder mit vielen Vorratsplanungen wie Hessen, Baden-Württemberg und Bayern geben die Konjunkturgelder überwiegend für neue Projekte aus (im Verhältnis von bis zu 6 : 1). Andere nutzen es überwiegend zur Beschleunigung laufender Maßnahmen (z.B. Brandenburg im Verhältnis 8 : 1).

Schon im Mautmehreinnahmenprogramm vom 17.12.2008 sind laut Aussage des Bundesverkehrsministeriums bisher nur rund die Hälfte aller vorgesehenen Ausgaben mit konkreten Straßenbaumaßnahmen unterlegt.<sup>6</sup> Im Mautmehreinnahmenprogramm wurden einige Maßnahmen zur Umsetzung des Masterplans Güterverkehr auch außerhalb des Bedarfsplans umgesetzt.

Weil baureife Projekte fehlen werden die Bundesmittel des 1. Konjunkturpakets von den Ländern genutzt, um zusätzliche Mittel in geplante Großprojekte zu lenken. So hatte laut einer dpa-Umfrage unter den Ländern Schleswig-Holstein angekündigt, mit Geldern aus den Konjunkturpaketen den Weiterbau der Ostseeautobahn A 20 über Lübeck nach Niedersachsen und der A 23 von Hamburg zur Nordsee zu finanzieren. Mecklenburg-Vorpommern will Geld für die A 19 nach Rostock und Brandenburg für die A 14 von Magdeburg nach Schwerin ausgeben. In Rheinland-Pfalz wiederum ist die Verbreiterung des Mainzer Autobahnringes geplant. Bei den Wasserstraßen ist die Vertiefung der Unter- und Außenelbe (seewärtige Zufahrt zum Hamburger Hafen) im IIP enthalten, hinzu kommt die Vertiefung der Außen- und Unterweser (Zufahrt nach Bremerhaven), die im Mautmehreinnahmenprogramm enthalten ist.

Um hier nur das Beispiel der A 14 herauszugreifen: Hier soll ein Projekt ohne verbindliche Planfeststellung mit Konjunktur-Geldern finanziert werden, dessen Umsetzung innerhalb der nächsten zwei Jahre vollkommen ausgeschlossen ist. Gefördert wird auf diese Weise allein die Planungsbürokratie. Welche laufenden Projekte die Länder am Ende tatsächlich mit den Bundesmitteln beschleunigen werden, wird sich im Detail in den kommenden Wochen und Monaten herausstellen. Vor allem in den Länderparlamenten muss darauf geachtet werden, dass keine fragwürdigen Projekte auf die „Wunschlisten“ von Lokal- und Regionalpolitikern geraten.

<sup>5</sup> BMVBS: Straßenbaubericht 2007, S. 14.

<sup>6</sup> BMVBS: Pressemitteilung vom 17.12.2008.

Mit der Erweiterung des Konjunkturprogramms wird voraussehbar auch die Zahl der zu verwirklichenden Projekte ansteigen, die außerhalb des Vordringlichen Bedarfs stehen. Es ist wahrscheinlich, dass so ökologisch kritische und besonders unwirtschaftliche Projekte im Konjunkturpaket II deutlich zunehmen.

### **Straßenbau als Konjunkturlokomotive und Jobmotor?**

Zur Schaffung zukunftsfähiger Arbeitsplätze ist der Bau von Straßen und Autobahnen – entgegen dem Mythos – kaum geeignet. Lediglich während der Planungs- und Bauzeit werden in nennenswerter Zahl Jobs direkt geschaffen, und zwar bei einer Investitionssumme von 200 Millionen Euro rund 200 Arbeitsplätze in der Planungsphase und etwa 1200 während des Baus. Nach Fertigstellung sind es dann nur noch zwei Arbeitsplätze pro Autobahnkilometer. Auf der regionalen Ebene sind zusätzliche Arbeitsplatzeffekte durch den Autobahnbau nicht empirisch nachweisbar, dies belegen Forschungen von Prof. Dr. Matthias Gather<sup>7</sup>. Investitionen in die Bahn oder den Nahverkehr würden deutlich mehr Arbeitsplätze schaffen. Und dies sowohl in der Planungs- und Bau- als auch in der Betriebsphase. Eine neue Studie im Auftrag der EU-Kommission kommt zu doppelt so hohen Wirtschaftsimpulsen durch Schieneninvestitionen gegenüber dem Straßenbau.<sup>8</sup>

Im umfangreich durch Straßen erschlossenen Bundesgebiet lässt sich auch die viel beschworene Erreichbarkeit nicht nennenswert verbessern. Dies wird oft als Ziel des Verkehrswegebbaus angeführt, um so dauerhaft wirtschaftliche Vorteile zu erreichen. Die durchschnittliche Pkw-Fahrzeit zum nächsten Autobahnanschluss in Deutschland beträgt elf Minuten: Neun sind es in Ballungsgebieten, 17 in ländlichen Räumen<sup>9</sup>. Zusätzlicher Straßenbau hat wegen des hohen Erschließungsstandes in Deutschland einen stark sinkenden Grenznutzen.

### **Alternatives Investitionskonzept des BUND für die Verkehrsinvestitionen des Bundes:**

1. Um endlich den Investitionsstau bei den Unterhaltungsmaßnahmen für Bundesfernstraßen zu bekämpfen, sollten alle Straßenbaumittel des Konjunkturpakets II in Höhe von jährlich 1 Mrd. Euro für den Straßenunterhalt verwendet werden. Damit wäre ein Einstieg in die Substanzerhaltung des Straßennetzes und der Fernstraßenbrücken gemacht. Ab 2011 sollten unabhängig von den Konjunkturpaketen jährlich 3 Milliarden Euro für den Straßenunterhalt zu Lasten der Neu- und Ausbaumaßnahmen aufgewendet werden.
2. Zusätzliche Mittel in Höhe von zunächst 150 Millionen Euro sollten in den Jahren 2009 und 2010 für die Lärmsanierung von Straßen bereitgestellt werden (Schutzwände, offenporiger „Flüsterasphalt“, Schallschutzfenster, Lärmschutz an den Quellen). Bundesfernstraßen sind einer der Hauptverursacher von Lärm. Aufgrund der EU-Umgebungslärmrichtlinie muss durch Aktionspläne der Kommunen Abhilfe geschaffen werden.
3. Investitionsschwerpunkt beim Neu- und Ausbau sollten im Konjunkturpaket II effiziente Schienenprojekte sein, die über die bisher vorgesehenen Maßnahmen Stelle-Lüneburg und Oldenburg-Wilhelmshaven den Masterplan Seehafen-Hinterlandverkehr umsetzen, um die infrastrukturellen Voraussetzungen zu schaffen, den angestrebten Verkehrsanteil von 50 % auf der Schiene zu erreichen. Dazu gehören neben der Streckenoptimierung der Ausbau von Knoten und von Bahnhofsumfahrungen sowie der Ausbau von Terminals im Inland. Der Schienenausbau muss durch ein bundesweites Konzept für möglichst vom Personenverkehr unabhängige Güterverkehrskorridore ergänzt werden, das ganz überwiegend auf den Ausbau vorhandener Strecken setzt.
4. Auf die Beschleunigung von Großprojekten durch die Konjunkturprogramme sollte auch bei der Bahn – vgl. die ICE-Strecke Nürnberg – Erfurt oder die so genannte Y-Trasse (Bremen/Hamburg – Hannover) – zugunsten preiswerterer Ausbaualternativen verzichtet werden. Die Realisierung der Strecke Nürnberg – Erfurt würde auf ca. 10 Jahre sämtliche Haushaltsmittel für andere, wichtige Bahnprojekte blockieren.
5. Statt eines kurzatmigen Konjunkturprogramms, das bestenfalls kleine Projekte von der Halde nehmen oder große Projekte etwas beschleunigen kann, wird ein mittelfristiges Programm für nachhaltige Verkehrsinvestitionen gebraucht. Mit zusätzlichen Mitteln von etwa fünf Milliarden Euro könnte das Bahnnetz insbesondere im Güterverkehr bundesweit durchgreifend verbessert werden, z. B. durch zusätzliche Güterverkehrskorridore mit Hilfe von Verbesserungen im bestehenden Netz. Auch das Lärmsanierungsprogramm der Deutschen Bahn AG durch Umrüstung der Güterwagen auf lärmarme Bremsen auf Basis von Verbundkunststoffen statt Grauguss-Klotzbremsen sollte hier integriert werden.

<sup>7</sup> Präsentation „Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze durch Straßenbau?“ am 29.10.2008 in Hofbieber bei Fulda.

<sup>8</sup> Studie des Dortmunder Instituts für Stadt- und Regionalplanung, Spiekermann & Wegner, 2008.

<sup>9</sup> Vgl. Operationelles Programm Verkehr EFRE Bund 2007-2013, Europäischer Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) Deutschland – Ziel „Konvergenz“, 2007 – 2013. CCI: 2007 DE 161 PO 005 Programmentwurf mit Stand vom 26.2.2007, S. 42

**Kontakt und weitere Informationen:**

BUND für Umwelt und Naturschutz Deutschland e.V.

Bundesgeschäftsstelle

Dr. Werner Reh

Referat Verkehr

Am Köllnischen Park 1

10179 Berlin

Tel.: 030/2 75 86-435

[werner.reh@bund.net](mailto:werner.reh@bund.net)

[www.bund.net](http://www.bund.net)