

Workshop „Bundesverkehrswegeplanung und Verkehrsprognosen:
Wie ebnen wir den Weg für den Bundesverkehrswege- und mobilitätsplan 2040?“

Veranstaltet von der Friedrich-Ebert-Stiftung
Berlin, 09.10.2023

Verkehrsinfrastruktur-(Kapazitäts-)Planung als Bestandteil der Verkehrssystemgestaltung

Eine (institutionen-)ökonomische Analyse der Bundesverkehrswegeplanung und ihres Weiterentwicklungsbedarfs

Prof. Dr. Thorsten Beckers
Bauhaus-Universität Weimar, Professur Infrastrukturwirtschaft und -management (IWM)

Agenda

- 1) Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung**
- 2) Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung**
- 3) Reformempfehlungen hinsichtlich der (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen**
- 4) ... und die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen sowie des Vermeidens von „hin-und-her-Politiken“**
- 5) Fazit**

Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung (1/2)

Prognostizierte Nachfrageentwicklung als „Treiber“ der Kapazitätsausbau-Planung

- Keine (bzw. zu wenig) integrierten Entscheidungen über
 - Verkehrsinfrastruktur-Kapazitäts-Wahl / -Ausbau
 - Betriebsphase
 - „Verkehrs-Bepreisung“ (Maut, Verkehrs-Energie-Steuern etc.)
 - ... sowie (sonstige) Regelungen bezüglich der Nachfragesteuerung und Kapazitätsallokation
 - Öffentliche Verkehrsangebote (ÖV)
- ... und infolgedessen suboptimale Entscheidungen zur Ausgestaltung des Verkehrssystems im Allgemeinen und zum Kapazitäts-Ausbau im Speziellen

(Teilweise) asymmetrische Zuordnung von (Bereitstellungs- und Finanzierungs-)Verantwortungen stehen sachgerechten Vergleichen von alternativen Handlungs-/Gestaltungsoptionen entgegen

Methodische Defizite der Projektbewertungen, mit denen z.T. nicht sinnvoll umgegangen wird

- Derzeitige Methodik ist vor allem dafür geeignet, relative Vorteilhaftigkeiten in (Projekt-)Klassen (von relativ homogenen Projekten) aufzuzeigen
- Schienenprojekte haben (infolge der Kapazitätsallokationsregeln) systemisch niedrigere Nutzen-Kosten-Verhältnisse (NKV) im Vergleich zu Straßenprojekten
- ...

Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung (2/2)

Prognostizierte Nachfrageentwicklung als „Treiber“ der Kapazitätsausbau-Planung

(Teilweise) asymmetrische Zuordnung von (Bereitstellungs- und Finanzierungs-)Verantwortungen stehen sachgerechten Vergleichen von alternativen Handlungs-/Gestaltungsoptionen entgegen

Methodische Defizite der Projektbewertungen, mit denen z.T. nicht sinnvoll umgegangen wird

Inwieweit adäquate Berücksichtigung der Kosten (Nachteile) von Ausbaumaßnahmen im Rahmen der Bewertungsmethodik ?

- Bau / Realisierung (inkl. CO2-Verbrauch)
- Flächenverbrauch und lokale negative externe Effekte
- (Erhöhter) Energieverbrauch infolge von (vermehrtem) Verkehr

... im Kontext von Flächenknappheiten in Deutschland, die die Potentiale zur „Ernte“ von EE (Erneuerbaren) Energien begrenzen, und den Kosten von (zusätzlichen) Energieimporten

Zu differenzieren: Konstellationen in Abhängigkeit von Ausbaubedarf und -kosten

- Kein Nachfrageüberhang
- Nachfrageüberhang und
 - (Sinnvolle) Ausbaup Optionen vorhanden
 - Straße und Schiene
 - Nur Schiene / ÖV
 - Keine (sinnvollen) Ausbaup Optionen mehr vorhanden

- ... sowie CO2-Verbrauch im Betrieb
- Inwieweit zukünftig (bei vorgesehener vollständig CO2-freier Energie- und vor allem Stromerzeugung) noch von Relevanz ?

Agenda

- 1) **Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung**
- 2) **Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung**
- 3) **Reformempfehlungen hinsichtlich der (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen**
- 4) **... und die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen sowie des Vermeidens von „hin-und-her-Politiken“**
- 5) **Fazit**

Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung

Investitionen + Betrieb

- Verkehrsinfrastruktur-Kapazitäts-Wahl / -Ausbau
- Betriebsphase
 - „Verkehrs-Bepreisung“ (Maut, Verkehrs-Energie-Steuern etc.)
 - ... sowie (sonstige) Regelungen bezüglich der Nachfragesteuerung und Kapazitätsallokation
 - Öffentliche Verkehrsangebote (ÖV)

Straße + Schiene (+ Wasserstraße)

Personenverkehr (PV) + Güterverkehr (GV)

Individual-Verkehr + Öffentlicher Verkehr

Ebenen (im Verkehrssystem)

Und nicht zuletzt: Allokation + Verteilung (inkl. Frage des Bestandsschutzes)

Verteilung ↔ Schutz getätigter spezifischer Investitionen
↔ Politische Durchsetzbarkeit

Agenda

- 1) **Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung**
- 2) **Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung**
- 3) **Reformempfehlungen hinsichtlich der (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen**
- 4) **... und die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen sowie des Vermeidens von „hin-und-her-Politiken“**
- 5) **Fazit**

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (1/3)

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

- Mit Bezug zu „Zielbild“ (Endzustand) und Übergangspfaden
- Über Kapazitäts-Wahl / -Ausbau und Betrieb (Verkehrs-Bepreisung, Regelungen bezüglich der Nachfragesteuerung und Kapazitätsallokation) hinweg
- ... und auch ansonsten integriert gestaltet (PV-GV, Straße-Schiene, IV-ÖV)

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zum Schutz vor Belastungen der Bevölkerung

- „Verkehrs-Bepreisung“ („Verkehrs-Energie-Steuer“, Maut, ...), die nicht zuletzt auf Nachfragesteuerung ausgerichtet ist
- (Bestands-)Schutz vor (vor allem sprunghaften) Mehrbelastungen der Bevölkerung
 - U.a. „Mobilitäts-Budget“-Gedanken anwenden ...
 - Z.B. über Pendlerpauschale und / oder über „Pendler-EURO“ (gemäß „österreichischem Wording“)
 - ... und verschiedene Gebiets-Konstellationen berücksichtigen (und insofern Differenzierungen vornehmen)
 - Ballungsraum (mit gutem ÖV-Angebot) vs. „flaches Land“
 - Auch zu beachten: Ausweitung des ÖV-Angebots als mögliche Maßnahme zur (weiteren) Gewährleistung von kostengünstiger Mobilität

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (1/3)

BACK UP

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

- Mit Bezug zu „Zielbild“ (Endzustand) und Übergangsempfehlungen
- Über Kapazitäts-Wahl / -Ausbau und Betrieb (Verkehrsmittel, Kapazitätsallokation) hinweg
 - Rationalität zur Abwicklung von PV auf Schiene (auch) auf Fernverkehrs-Relationen beachten!
 - ... und in diesem Zusammenhang überzogene Trassenzuteilungen an GV verhindern!
- ... und auch ansonsten integriert gestaltet (PV-GV, Straße-Schiene, IV-ÖV)

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zu den Belastungen der Bevölkerung

- „Verkehrs-Bepreisung“ („Verkehrs-Energie-Steuer“, Maut, ...), die nicht zuletzt auf Nachfragesteuerung ausgerichtet ist
- (Bestands-)Schutz vor (vor allem) Mobilitätsbelastungen der Bevölkerung
 - U.a. „Verkehrs-Bepreisung zur Nachfragedämpfung / -steuerung im Straßenverkehr hat nicht nur den GV, sondern auch den PV zu berücksichtigen und zu adressieren“
 - Aktuell keine (langfristige) Strategie für zukünftige Verkehrs-Bepreisung im Straßenverkehr im Rahmen des Umstiegs auf Elektromobilität (und ggf. weitere alternative Antriebe im SGV) erkennbar
 - ... und Ballungsraum (mit gutem ÖV-Angebot) vs. „flaches Land“
- Auch zu beachten: Ausweitung des ÖV-Angebots als mögliche Maßnahme zur (weiteren) Gewährleistung von kostengünstiger Mobilität

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (1/3)

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

- Mit Bezug zu „Zielbild“ (Endzustand) und Übergangspfaden
- Über Kapazitäts-Wahl / -Ausbau und Betrieb (Verkehrs-Bepreisung, Regelungen bezüglich der Nachfragesteuerung und Kapazitätsallokation) hinweg
- ... und auch ansonsten integriert gestaltet (PV-GV, Straße-Schiene, IV-ÖV)

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zum Schutz vor Belastungen der Bevölkerung

- „Verkehrs-Bepreisung“ („Verkehrs-Energie-Steuer“, Maut, ...), die nicht zuletzt auf Nachfragesteuerung ausgerichtet ist

- Symmetrische Zuordnung von (Bereitstellungs- und Finanzierungs-) Verantwortung über (Handlungs-)Alternativen hinweg im Kontext von (letztendlich auch nach entsprechenden Verbesserungen noch bestehenden und unvermeidbaren) methodischen Defiziten von besonderer Bedeutung
- Ggf. können z.T. auch durch pragmatische (Second Best-)Lösungen Ziele effektiv erreicht und langwierige (Verfassungs-)Reformdiskussionen vermieden werden

Beim „Zusammenspiel“ der Ebenen zu beachten:

- Einheitliche Gesamtstrategie (an die sich auch Akteure auf untergeordneten Ebenen zu halten haben)
- Adäquate Nutzung zentralen und dezentralen Wissens (u.a. bei konkreten Alternativen-Vergleichen)
- Gestaltung eines sinnvollen Zusammenspiels der Ebenen bei (sowohl Bereitstellungs- als auch Finanzierungs-)Entscheidungen als „institutionenökonomische Königsdisziplin“

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (2/3)

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zum (Bestands-)Schutz vor Belastungen der Bevölkerung

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Auf Konstellationen ausgerichtete Methodik(en) zur (insbesondere relativen) Bewertung von Handlungs-/Gestaltungs-Alternativen im Hinblick auf die Erreichung definierter Ziele

- Ziele
 - Sinnvolles Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage (und Verhinderung von systematischen Nachfrageüberhängen)
 - Erreichbarkeits-Ziele
 - Reduktion lokaler negativer externer Effekte
 - ...
- Konstellationen
 - Zu erwartende Kapazitätsengpässe auf (Fernverkehrs-)Korridoren
 - Zu erwartende Engpässe: ... in Ballungsräumen, ... zwischen Ballungsräumen, ... im Umfeld von Ballungsräumen
 - Erreichbarkeits-Defizite (auf dem flachen Land)
 - Entlastung von bewohnten Gebieten von Durchgangsverkehren
 - ...

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (3/3)

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zum (Bestands-)Schutz vor Belastungen der Bevölkerung

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Auf Konstellationen ausgerichtete Methodik(en) zur (insbesondere relativen) Bewertung von Handlungs-/Gestaltungs-Alternativen im Hinblick auf die Erreichung definierter Ziele

(„Vorlaufenden“) Finanzmittelbedarf beachten und adäquate langfristige Finanzmittelbereitstellung gewährleisten

- Zur Vermeidung kurzfristiger „Verlierer-Konstellationen“ und somit auch aus Gründen der („gerechten“) intertemporalen Lastenverteilung
- Verzicht auf Kreditfinanzierung von Investitionen ...
 - ... wohl (aus politik-ökonomischen Gründen und aufgrund fehlender Bereitschaften zu Abgaben- und dabei insbesondere Steuererhöhungen) nicht durchsetzbar
 - ... und (aus makroökonomischen Gründen) auch eher nicht sinnvoll
- Fonds-Finanzierung in Anlehnung an das Schweizer Vorbild implementieren
- Auch Finanzierung (sinnvoller) Ausweitungen von ÖV-Angeboten zu berücksichtigen

Reformempfehlungen hinsichtlich (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen (3/3)

BACK UP

Strategische Grundsatzentscheidungen zur Verkehrssystemgestaltung / -entwicklung

... und dabei (u.a.) Entscheidungen treffen sowohl zur „Verkehrs-Bepreisung“ als auch zum (Bestands-)Schutz vor Belastungen der Bevölkerung

Verbesserte (und dabei vor allem über Alternativen hinweg symmetrische) Zuordnung von (z.T. sinnvollerweise „aufzuteilenden“) Zuständigkeiten (Bereitstellung und Finanzierung) auf die Ebenen des föderalen Staates

Auf Konstellationen ausgerichtete Methodik(en) zur (insbesondere relativen) Bewertung von Handlungs-/Gestaltungs-Alternativen im Hinblick auf die Erreichung definierter Ziele

(„Vorlaufenden“) Finanzmittelbedarf beachten und adäquate langfristige Finanzmittelbereitstellung gewährleisten

- Zur Vermeidung kurzfristiger „Verlierer-Konstellationen“ und somit auch aus Gründen der („gerechten“) intertemporalen Lastenverteilung
- Verzicht auf Kreditfinanzierung
 - ... wohl (aus politischer Sicht) als große Steuererhöhung
 - ... und (aus makroökonomischer Sicht) als große Verschuldung
- Fonds-Finanzierung in Anlehnung an das Schweizer Vorbild implementieren
- Auch Finanzierung

• Dabei aus institutionenökonomischer Perspektive vor allem nachhaltige „Kreislauf-Finanzierung“ als großer Vorteil, ...
• ... aber Kreditfinanzierungs-Möglichkeit (im Kontext der Ausgestaltung der grundgesetzlichen Schuldenbremse) faktisch extrem bedeutsam

• Vgl. dazu z.B.: Vorwerk, L. / Beckers, T. / Rodi, M. / Weidinger, R. (2023): Investitionsplanung und -finanzierung und deren Zusammenspiel bei der Transformation des deutschen Energiesystems zur Klimaneutralität – Eine (institutionen-)ökonomisch-juristische Analyse, im Auftrag des Instituts für Klimaschutz, Energie und Mobilität e.V. (IKEM) im Rahmen des vom Bundesministerium für Bildung und Forschung (BMBF) geförderten (Kopernikus-)Projekts Ariadne („Evidenzbasiertes Assessment für die Gestaltung der deutschen Energiewende“) erstellte Studie, Online-Veröffentlichung.

Agenda

- 1) **Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung**
- 2) **Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung**
- 3) **Reformempfehlungen hinsichtlich der (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen**

4) **... und die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen sowie des Vermeidens von „hin-und-her-Politiken“**

5) **Fazit**

- Hohe Bedeutung von gesellschaftlichem und politischem Konsens
 - ... im Hinblick auf (politische) Durchsetzung von Reformen
 - ... im Hinblick auf Stabilität bei der Umsetzung eines Reformprogramms
 - ... im Hinblick auf Vertrauen der Akteure in die Umsetzung des Reformprogramms, was Grundlage für deren (vor allem Investitions-)Entscheidungen ist
- Verteilungsfragen von hoher Bedeutung für Konsensbildung

Agenda

- 1) **Status Quo: Bundesverkehrswegeplanung als Bestandteil einer (zu umfangreich) desintegrierten und unkoordinierten Verkehrssystemgestaltung**
- 2) **Dimensionen einer (aus ökonomischen Sicht empfehlenswerten) integrierten Verkehrssystemgestaltung**
- 3) **Reformempfehlungen hinsichtlich der (integrierten) Verkehrssystemgestaltung im Allgemeinen und der Verkehrsinfrastruktur-Planung im Speziellen**
- 4) **... und die Frage der Durchsetzbarkeit von Reformen sowie des Vermeidens von „hin-und-her-Politiken“**

5) Fazit

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Prof. Dr. Thorsten Beckers

thorsten.beckers@uni-weimar.de

www.uni-weimar.de/iwm