

Positionspapier

**Zukunftsfähige Infrastruktur
– intelligente Finanzierung**

September 2005



Klingelhöferstr. 7
10785 Berlin
Tel. 030 / 26 39 54-0
Fax. 030 / 26 39 54-22

www.verkehrsforum.de
info@verkehrsforum.de

Deutsches Verkehrsforum

Unser Auftrag

„Mobilität für Deutschland“ – durch ein leistungsfähiges, kundenorientiertes und umweltfreundliches integriertes Verkehrssystem

Unser Selbstverständnis

Wir vertreten die gemeinsamen Interessen der Verkehrswirtschaft in Deutschland gegenüber Politik, Medien und Gesellschaft.

Wir setzen uns für die Förderung der Mobilität und für die Verbesserung der Rahmenbedingungen ein – wesentliche Voraussetzungen für Wachstum und Beschäftigung.

Wir schaffen das „Schaufenster der deutschen Verkehrswirtschaft“ zur Exportförderung ihrer Produkte und Dienstleistungen und unterstützen so ihre weltweit führende Position.

Unsere Ziele

- Allgemeine Anerkennung der zentralen Bedeutung der Mobilität und der Verkehrswirtschaft
- Leistungs- und entwicklungsfähige Verkehrsinfrastruktur
- Intelligent vernetzte Verkehrssysteme mit voller Nutzung der Synergie-Potenziale und spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger
- Faire Bedingungen für alle Verkehrsträger – national und international
- Kundenorientierte integrierte Mobilitätslösungen

Unsere Aktivitäten

Wir bieten die richtige Plattform, damit Kunden, Verkehrsträger, Wirtschaft, Politik und Wissenschaft die Kernfragen des Verkehrs zielführend diskutieren.

Wir fördern die Meinungsbildung zu aktuellen Verkehrsproblemen durch Veranstaltungen, Stellungnahmen, Presse- und Öffentlichkeitsarbeit.

Wir kooperieren mit politischen Entscheidern und Dachverbänden für Schiene, Straße, Luftverkehr sowie See- und Binnenschifffahrt – national und international.

Einleitung

Der Verkehrsinfrastruktur kommt in unserer heutigen arbeitsteiligen Volkswirtschaft eine Schlüsselfunktion zu. Ohne leistungsfähige Straßen, Schienen, Wasserstraßen und Flughäfen läge das wirtschaftliche und soziale Leben brach, effiziente Produktion fände nicht statt.

Verkehrsinfrastruktur ist ein wesentlicher Standortfaktor. Die gesamte Volkswirtschaft profitiert in Deutschland von ihrem positiven Standortfaktor Verkehrsinfrastruktur, die noch zu den besten in Europa gehört.

Im Jahr 2004 nahm die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft VIFG als GmbH ihre Arbeit auf. Sie könnte damit erstmals eine echte Perspektive für die zukunftssichere und nachhaltige Gestaltung der Verkehrsinfrastruktur bieten.

Seit dem 1. Januar 2005 stehen auch Mittel aus der Lkw-Maut bereit, um Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zu verstärken.

Wenn die absehbare Schere aus zunehmenden Anforderungen an die Verkehrsinfrastruktur und abnehmenden Finanzen im öffentlichen Haushalt langfristig bewältigt werden soll, müssen neue Wege beschritten werden.

Das Deutsche Verkehrsforum hat sich bereits frühzeitig für eine Umgestaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hin zu einer Optimierung der Nutzung vorhandener Ressourcen und Prüfung alternativer Finanzierungsinstrumente unter Einbeziehung privaten Engagements stark gemacht.

Fakten

- Das Verkehrswachstum wird nach Aussage des BMVBW (Verkehrsbericht 2000) im Personenverkehr (Basisjahr 1997) bis zum Jahr 2015 rund 20 %, im Güterbereich 64 % betragen. Die neuesten Erhebungen zeigen jedoch, dass die nachkorrigierte Datenbasis 1997 deutlich höher liegt. Somit ergibt sich nach ursprünglicher Lesart bereits von 1997 bis 2003 ein Verkehrswachstum um fast 13% im Personenverkehr und um ca. 40% im Güterverkehr. Es ist also durchaus möglich, dass die Prognose für 2015 deutlich überschritten wird;
- Jede in die Infrastruktur investierte Milliarde Euro schafft rund 18.500 Arbeitsplätze;
- Laut Finanzplanung des Bundes werden die Verkehrsinvestitionen im Bundeshaushalt von 11,4 Mrd. Euro 2004 auf 9,1 Mrd. im Jahr 2008 sinken;
- Laut Bundesverkehrswegeplan (BVWP) ergibt sich von 2001 bis 2015 ein Finanzbedarf von 150 Mrd. Euro, dies entspricht 10 Mrd. Euro pro Jahr. Die mittelfristige Finanzplanung des Bundes sieht 2006 bis 2008 jährlich aber durchschnittlich nur 7,7 Mrd. Euro für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur vor – es ergibt sich also eine Finanzlücke gegenüber dem BVWP von 2,3 Mrd. Euro jährlich.
- Legt man den im Jahr 2000 von der Regierungskommission veranschlagten Finanzbedarf von 12 Mrd. Euro jährlich zugrunde, beträgt die durchschnittliche Finanzierungslücke sogar 4,3 Mrd. Euro pro Jahr, unter Einbeziehung der seitens der Bundesregierung bis 2008 in Aussicht gestellten zusätzlichen Finanzmittel in Höhe von 2 Mrd. Euro liegt die Investitionslücke immer noch bei jährlich rund 3,8 Mrd. Euro.

- Die Ausgaben für Straßenbaumaßnahmen der Kommunen sind 2004 im Bereich der Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen auf 4,2 Mrd. Euro gesunken. Das Deutsche Institut für Urbanistik (DIFU) ermittelte für 2000 – 2009 einen Investitionsbedarf von rund 6,4 Mrd. Euro jährlich – es existiert also eine Lücke von rund 2,2 Mrd. Euro p. a. zur Erhaltung des kommunalen Straßeninfrastrukturbestandes;
- Die Ausgaben des Bundes für Schienenbau sind 2004 im Bereich der Erhaltungs- und Erweiterungsinvestitionen von 4,5 Mrd. Euro (2003) um 22 % auf 3,5 Mrd. Euro gesunken. Weitere Kürzungen stehen zur Debatte. Damit sind Neu- und Ausbaumaßnahmen kaum noch finanzierbar, da allein für den Erhalt des Bestandsnetzes 2,5 Mrd. Euro pro Jahr erforderlich sind.
- Deutschland hat das dichteste Straßennetz in Europa: 12.000 km Autobahnen, 230.800 km überörtliche Straßen und 395.400 km Gemeindestraßen;
- Deutschland hat damit das mit Abstand längste Autobahnnetz in Europa; zum Vergleich: Frankreich ca. 9.000 km, Spanien ca. 8.000 km, Italien ca. 6.000 km; die deutsche Netzdichte ist mit 32 km Autobahnen je 1.000 km² doppelt so hoch wie der EU-15-Durchschnitt (15,8 km);
- Deutschland hat mit 41.000 km das längste Eisenbahnnetz in Europa: zum Vergleich Frankreich ca. 31.000 km; Großbritannien ca. 16.500 km, Italien ca. 16.000 km; die deutsche Netzdichte ist mit 107 km Schienenwege je 1.000 km² mehr als doppelt so hoch wie der EU-15-Durchschnitt (46 km);
- Der Sektor Luftverkehr wächst stetig. 1965 hatten die deutschen Flughäfen rund 16 Millionen Fluggäste, 40 Jahre später sind es über 160 Millionen. Die beiden Luftverkehr-Drehscheiben Frankfurt und München gehören zu den Top-Ten in Europa.
- Die deutschen Seehäfen beschäftigen direkt und indirekt rund 300.000 Menschen; jährlich werden 1.500 Arbeitsplätze geschaffen.

Beispiele

Das Know-How der Privaten für Planung, Erstellung und Betrieb von Infrastruktur aus einer Hand ist vorhanden:

- Å Der Flughafenneu- und –ausbau (z. B. Erweiterung München Terminal 2 und Flughafen ausbau Frankfurt) findet weitgehend privatfinanziert statt und wird durch Gebühren refinanziert;
- Å Investitionen in die Schieneninfrastruktur werden in wachsendem Ausmaß auch mit Eigenmitteln der Deutschen Bahn AG finanziert;
- Å Suprastruktur in den Seehäfen wird durch die Terminalbetreiber finanziert;
- Å Im Februar 2005 wurde in Deutschland mit der privaten Finanzierung und dem privaten Betrieb von Autobahnabschnitten begonnen; mit folgenden fünf Projekten werden Erfahrungen gesammelt: A8 (Bayern), A4 (Thüringen), A1/A4 (Nordrhein-Westfalen), A5 (Baden-Württemberg) und A1 (Niedersachsen). Abschnitte dieser Autobahnen werden als PPP-Pilotprojekte realisiert;

- Ä Die österreichische ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) kann als positives Beispiel für eine organisatorische Trennung der Straßenbau- und Finanzierungsverantwortung bei gleichzeitiger öffentlicher Verantwortung dienen; sie trägt zu einer deutlichen Erhöhung der Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur bei;
- Ä deutsche Unternehmen realisieren im Ausland zahlreiche erfolgreiche PPP-Projekte für Verkehrsinfrastruktur:
- > die Hochtief AG baut in Chile zusammen mit vier ausländischen Partnern die längste Brücke Südamerikas, eine mautpflichtige Hängebrücke mit einem Investitionsvolumen von rund 400 Mio. Euro. Als Konsortialführer ist der Essener Konzern an dem Projekt mit 27 Prozent beteiligt;
 - > die Bilfinger Berger AG hat im Dezember 2001 den zehn Kilometer langen Autobahnabschnitt *M 5 East* in Sydney fertig gestellt - sechs Monate vor dem vereinbarten Termin. Der Auftrag mit einem Volumen von 420 Mio. Euro beinhaltete auch die Planung und Erstellung anspruchsvoller Ingenieurbauwerke.

Herausforderungen

Die wesentlichen Herausforderungen für eine zukunftsgerechte Gestaltung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sind:

- **Etat Kürzungen / Finanzierungsengpässe** durch Ausfall der Mautmittel in 2003/2004, globale und spezifische Haushaltskürzungen (z. B. Kochsteinbrück);
- **Substanzverzehr:** vorhandene Infrastruktur ist durch langjährige Vernachlässigung gefährdet, ein enormer Instandhaltungsrückstau hat sich aufgebaut;
- **Projektrückstau:** die durchgehend chronische Unterfinanzierung des BVWP führt zu Verzögerungen und Verschiebungen von Projekten;
- **Internationale Netzeffekte:** neue Anforderungen durch die Transeuropäischen Netze, ein erweitertes Europa und die Globalisierung;
- **Langfristiger Projektvorlauf:** Projekt- und Instandhaltungsrückstau lassen sich wegen des langen Planungs- und Genehmigungsvorlaufs auch bei vorhandener Finanzierung nicht kurzfristig beseitigen.

Forderungen

Das zu erwartende Wachstum der deutschen Exportwirtschaft darf nicht an Infrastrukturengpässen in Deutschland – speziell auf den Transitregionen und an den Landesgrenzen – scheitern.

Um die Verkehrsinfrastruktur nachfragegerecht und zukunftssicher auszubauen muss der Staat

1. seiner Verantwortung durch **Investitionen auf verstetigtem hohem Niveau** nachkommen;
2. **private Partner** in die Infrastrukturfinanzierung **einbinden** und PPP-Modelle prüfen und bei positiven Ergebnissen weiter entwickeln;

3. die Infrastrukturentwicklung in Deutschland in den **europäischen Kontext** einpassen.

1. Auf hohem Niveau investieren

Auf hohem Niveau verstetigte Investitionen sind dringend notwendig, um den volkswirtschaftlichen Produktionsfaktor „Infrastruktur“ effizient einzusetzen. Dies bedeutet:

- **Investitionen** in die Verkehrsinfrastruktur **ausdehnen** und zeitnah umsetzen;
- **langfristige Planungssicherheit** beim Infrastrukturaus- und -neubau schaffen;
- **ausreichende Haushaltsmittel für den Bundesverkehrswegeplan (BVWP)**; d.h. die Mittelfristplanung des Bundes bis 2015 muss deutlich erhöht werden, um die Finanzierungslücke des BVWP zu schließen;
- **Zweckbindung:** für Investitionen zum Ausbau und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur sind ausreichend Mittel aus den Finanzhaushalten von Bund und Ländern und aus der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) zweckgebunden zur Verfügung zu stellen;
- **Substanzverzehr bekämpfen:** die Bestandsnetze aller Verkehrsträger sind durch langfristige Zweckbindung ausreichender Mittel zu sichern:
 - > Um die Mittelbindung über die Jährlichkeit des Verkehrshaushaltes hinaus zu erreichen, ist die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) in Unabhängigkeit vom Verkehrshaushalt des Bundes weiter zu entwickeln und mit zusätzlichen Kompetenzen (z.B. Fähigkeit der Kreditaufnahme) auszustatten;
 - > Die vertraglichen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen mit dem Betreiber des Schienennetzes ist ein weiterer Weg zur Sicherung der langfristigen Mittelbindung für das Bestandsnetz;
- **Prioritäten setzen:** bei Investitionen müssen Kapazitätsengpässe und Knotenpunkte vorrangig berücksichtigt werden; dies bedeutet:
 - > im Landverkehr u.a. die Kapazität der Nord-Süd-Magistralen steigern und die Ost-West-Achsen ausbauen – jeweils im Gesamtkontext des europäischen TEN-Ansatzes;
 - > Luftverkehr-Drehkreuze nachfragegerecht ausbauen und mit anderen Verkehrsträgern vernetzen; der Masterplan „Infrastruktur Luftverkehr“ muss dabei in Kooperation von Bund und Ländern umgesetzt, eine Zersplitterung der Luftverkehrsinfrastruktur in Deutschland durch Subventionierung von langfristig unwirtschaftlichen Kleinflughäfen unbedingt vermieden werden;
 - > im Schienenverkehr die Gesamtkapazität des deutschen Netzes erhöhen; Engpässe müssen durch nachfragegerechten Ausbau der Schienenverkehrsknoten beseitigt werden; zur Überwindung historischer Systembrüche muss außerdem die Interoperabilität des internationalen Schienenverkehrs durch die finanzielle Förderung von ETCS – konzentriert auf die wichtigsten Magistralen des Nord- Süd- und Ost-West-Verkehrs – verbessert werden;

- > den maritimen Standort Deutschland stärken, u.a. durch Ausbau der Hinterlandanbindungen der Nord- und Ostseehäfen;
- > die Vernetzung der Verkehrsträger optimieren;
- Verkehrsinfrastruktur beschleunigt realisieren durch **effizientere und kürzere Planungs- und Genehmigungsverfahren.**

Diese Schritte müssen von vertrauensbildenden Maßnahmen seitens der Politik bei der Verwendung der Einnahmen aus dem Verkehr begleitet werden. Nach der ungenügenden Umsetzung des Prinzips einer echten Nutzerfinanzierung bei der Lkw-Maut muss die Politik ihre Bereitschaft zur konsequenten Weiterentwicklung der Nutzerfinanzierung belegen; sie muss die Zweckbindung der Einnahmen aus dem Verkehr ohne Kürzung der Haushaltsmittel glaubhaft versichern, bevor weitere Schritte in Richtung einer Nutzerfinanzierung erfolgen können.

2. Private Partner einbeziehen

Angesichts der chronischen Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplans und fehlender Mittel in den öffentlichen Haushalten muss auch privatwirtschaftliches Engagement für den Ausbau von Verkehrsinfrastruktur erprobt und bei positiven Ergebnissen genutzt werden.

Innovative Finanzierung von Infrastruktur für alle Verkehrsträger kann auch durch Public-Private-Partnerships (PPP) erreicht werden.

Mit den F- und A-Modellen hat Deutschland einen Grundstein für die Entwicklung von Betreibermodellen gelegt. Hoffnungsschimmer sind die A-Modelle, d.h. der sechsstreifige Ausbau von ausgewählten Autobahnen aus den Mitteln der Lkw-Maut. Dieses PPP-Modell ist jedoch nur eine Variante von Betreibermodellen, die untersucht und bei positiven Ergebnissen weiter entwickelt werden müssen.

Voraussetzung ist jedoch, dass die **Effizienzvorteile** der PPP-Projekte über den Lebenszyklus größer sind als die Refinanzierungsnachteile der privaten Partner gegenüber der öffentlichen Hand.

Die **Belastungen für die Nutzer** der Verkehrsinfrastruktur dürfen sich in der Summe **nicht erhöhen**, da sonst die Akzeptanz einer Gebührenfinanzierung nicht gegeben ist.

Deutschland braucht eine **Langfriststrategie für innovative Betreibermodelle** mit dem Ziel einer Neuordnung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung. Der strategische Ansatz zur Weiterentwicklung von PPP-Modellen umfasst:

- die gesamten PPP-Prozeduren zu vereinfachen und zu entschlacken, damit entsprechende Projekte handhabbar und transparent werden;
- die Grenzen von PPP sichtbar machen, damit die realistischen Chancen und Potenziale wieder identifizierbar werden;
- unternehmerische Freiheit in allen Bereichen – Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb – fördern;
- positive Erfahrungen der Privatwirtschaft aufbereiten und in neue Projekte einbringen;
- positive Erfahrungen im Ausland ernsthaft auf Übertragbarkeit auf Deutschland hin prüfen und ggf. umsetzen (z.B. ASFINAG);

- faire Risiko- und Renditeverteilung zwischen Staat und privatem Betreiber bei PPP-Projekten gewährleisten;
- ein ausgewogenes Chancen-Risiko-Profil schaffen, d.h., dass jeder Partner Risiken trägt, die er selbst beeinflussen bzw. versichern kann;
- Schnittstellen zwischen öffentlichen und privaten Partnern optimieren;
- die finanziellen Rahmenbedingungen für Investoren und Betreiber sind attraktiv zu gestalten; die Risiken dürfen dabei nicht zu Lasten der Nutzer verschoben werden;
- A- und F-Modelle langfristig weiterentwickeln;
- weiterer Ausbau der Verkehrsinfrastrukturgesellschaft (VIFG) zu einem Kompetenzzentrum für Betreibermodelle;
- Anwendung von Betreibermodellen auch im Luftverkehr (Flughafen Aus- und Neubau) und Schienenverkehr prüfen.

3. Europäischen Kontext beachten

Die Infrastrukturplanung und -realisierung in Deutschland müssen in den europäischen Kontext eingepasst werden.

Koordinierung mit der Europäischen Union und den benachbarten EU-Mitgliedstaaten ist vor allem bei der Planung von Verkehrsinfrastruktur, Knotenpunkten und Verkehrsstationen notwendig, um die Netze fern- und nah-räumlich aufeinander abzustimmen.

Um seinen Beitrag zum dringend notwendigen pan-europäischen Infrastrukturkonzept zu leisten, muss Deutschland

- Projekte der **Transeuropäischen Netze** (TEN) vorrangig angehen;
- prioritäre Korridore nach Mittel- und Osteuropa (**TINA-Projekte**) zügig ausbauen.

Auf europäischer Ebene ist außerdem das Konzept „**Single European Sky**“ rasch umzusetzen: ein Einheitlicher Europäischer Luftraum verringert Umwege und Warteschleifen; spart Treibstoff und entlastet die Umwelt. Die deutsche Flugsicherung muss durch eine zügige Kapitalprivatisierung, kombiniert mit einer anreizorientierten Regulierung, für die neuen Entwicklungen aus dem Einheitlichen Europäischen Luftraum gestärkt werden.