

# Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur >

Transparenz herstellen, Mitteleinsatz optimieren,  
Finanzierung reformieren, Investitionen erhöhen

März 2014

# DAS DEUTSCHE VERKEHRSFORUM

## Unser Auftrag

»Mobilität für Deutschland« – durch ein leistungsfähiges, kundenorientiertes, und nachhaltiges integriertes Verkehrssystem

## Unser Selbstverständnis

Wir sind die einzige verkehrsträgerübergreifende Wirtschaftsvereinigung des Mobilitätssektors in Europa.

Wir verstehen uns als Anwalt für Mobilität. Es geht uns um den Erhalt und die Verbesserung der Mobilitätsbedingungen als Grundvoraussetzung für Wachstum und Beschäftigung.

Wir vereinen Unternehmen und Verbände, Produzenten, Dienstleister, Berater und Vertreter der Nutzer. Unsere rund 170 Mitglieder bilden die gesamte Wertschöpfungskette im Mobilitätssektor ab.

Wir verbinden die Verkehrswirtschaft mit anderen Branchen wie Energie, Bau, Telekommunikation, Finanzen und Beratung.

Im ständigen Dialog mit Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Medien agieren wir als:

- **Interessenvertretung:** Wir bündeln die gemeinsamen Anliegen der Verkehrswirtschaft gegenüber Politik, Medien und Gesellschaft in Berlin und Brüssel.
- **Netzwerk:** Wir bringen nationale und europäische Entscheider in der Politik, Unternehmen und Verbänden zusammen.

- **Plattform:** Wir veranstalten jährlich über 30 parlamentarische Abende, Symposien und Fachgespräche zu Kernfragen und aktuellen Themen rund um die Mobilität.
- **Impulsgeber:** In Lenkungsreisen und Arbeitsgruppen erarbeiten wir mit den Experten der Mitgliedsunternehmen unsere grundlegenden Strategien und Positionen.

## Unsere Ziele

**Akzeptanz:** Anerkennung der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedeutung von Verkehr und Mobilität durch Politik und Öffentlichkeit

**Infrastruktur:** Leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturen als Grundlage für einen attraktiven und wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstandort Deutschland

**Umweltschutz:** Umweltschonende, energieeffiziente und leise Mobilität

**Vernetzung:** Intelligent vernetzte Verkehrssysteme, in denen die einzelnen Verkehrsträger ihre Stärken voll ausspielen können

**Kundenorientierung:** Sichere, kundenfreundliche und bezahlbare Mobilitätsangebote

**Logistik:** Erhalt der internationalen Spitzenposition des Logistikstandorts Deutschland

**Wettbewerb:** Faire Bedingungen für alle Verkehrsträger – national und international

# ZUKUNFTSPROGRAMM VERKEHRSINFRASTRUKTUR:

TRANSPARENZ HERSTELLEN,  
MITTELEINSATZ OPTIMIEREN,  
FINANZIERUNG REFORMIEREN,  
INVESTITIONEN ERHÖHEN.

## **Inhalt**

Einleitung	4
10 Eckpunkte für eine zukunftsfähige Infrastruktur	7
1. Zustand dokumentieren, Finanzbedarf offen legen	7
2. Vorhandene Kapazität ausschöpfen, Sicherheit optimieren	7
3. Gezielt investieren	8
4. Substanz erhalten	9
5. Finanzierung reformieren	9
6. Privates Kapital stärker einbinden, ÖPP ausbauen	11
7. Investitionen auf hohem Niveau verstetigen	12
8. Effizienzbewusst ausschreiben, vergeben und steuern	12
9. Bürokratie abbauen, Umsetzung beschleunigen	13
10. Vernetzung ausbauen, europäisch handeln	14
Fazit	15

## Einleitung

### Warum ein Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur?

Eine der großen Herausforderungen im Mobilitätssektor ist die Bewältigung des Verkehrswachstums. Denn der langfristige Wachstumspfad, insbesondere im Güterverkehr, bleibt auch nach der Wirtschaftskrise bestehen. Lebensqualität und Wettbewerbsfähigkeit unseres Wirtschaftsstandortes können jedoch nur gesichert werden, wenn die Infrastruktur in Deutschland mit dem Verkehrswachstum Schritt hält und seine herausragende Position im internationalen Vergleich behält.

Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sind gut angelegt, denn je investierte Milliarde Euro werden mehr als 20.000 Arbeitsplätze geschaffen. Der Staat ist gut beraten, in den Erhalt, Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur zu investieren, um seiner Verpflichtung gegenüber den Bürgern nachzukommen, die wirtschaftliche Entwicklung nicht zu behindern und damit die langfristige Grundlage unserer Volkswirtschaft zu sichern.

Dies ist derzeit nicht der Fall. Im Gegenteil: Selbst die notwendige standardmäßige Instandhaltung der vorhandenen Verkehrswege wurde über Jahrzehnte vernachlässigt. Der Sanierungsbedarf ist mittlerweile offensichtlich, wichtige Verkehrsadern stehen kurz vor dem Kollaps. Daher müssen

- vorhandene Kapazitäten optimal genutzt,
- Erhalt und Betrieb gewährleistet,
- gezielt in prioritäre Verkehrsinfrastrukturen investiert,
- die knappen Finanzmittel effizienter als bisher und überjährig eingesetzt,
- über mehrjährige Budgets Planungssicherheit geschaffen,
- Projekte schneller realisiert und
- mehr investiert werden.

### Nachholbedarf ist durch Expertenkommission ermittelt

Der schlechte Zustand von Deutschlands Straßen, Schienen und Wasserwegen wurde seitens der Verkehrswirtschaft immer wieder angemahnt. Seit 2012 hat sich die Situation unter anderem durch Brückensperrungen und zeitweise Ausfälle der Schleusen des Nord-Ostseekanals weiter verschärft. Dies war seit langem absehbar. Die Investitionsquote im Bundeshaushalt wurde von 12,5 Prozent im Jahr 1998 auf 9,6 Prozent im Jahr 2012 zurückgefahren. Gerade bei den Erhaltungsinvestitionen wurde jahrzehntelang zu wenig getan.

Die Daehre-Kommission zur »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« hat mit ihren Fakten für Transparenz gesorgt und Pionierarbeit geleistet. Die Bodewig-Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« hat Konzepte erarbeitet und damit in großen Teilen einen Konsens bei der Politik und Wirtschaft erzielt. Die Fakten:

- Die jährliche Instandhaltungslücke (Erhaltung und Ersatzinvestitionen) wurde mit rund 7,2 Milliarden Euro ermittelt. Soviel braucht man mindestens jedes Jahr, um den Erhalt und Nachholbedarf bei Bund, Ländern und Kommunen für Straßen, Schienen und Wasserwege zu finanzieren.
- Der Bund müsste in seine Verkehrswege mindestens 5 Milliarden Euro mehr pro Jahr investieren. Derzeit stellt der Bund für den Erhalt, Aus- und Neubau aber nur rund 10 Milliarden Euro statt der notwendigen 15 Milliarden Euro zur Verfügung.
- Die durchschnittliche jährliche Preissteigerung im Verkehrswegebau von mehr als 2 Prozent reduziert das reale Investitionsbudget weiter.

## **Überlastung und Ausbesserungsbedarf belasten Volkswirtschaft**

Die Engpässe machen sich bereits heute an vielen Stellen bemerkbar:

- Die Überlastung der Bundesautobahnen führte in 2012 zu rund 285.000 Staus mit einer Gesamtdauer von rund 230.000 Stunden. Schon jetzt ist die Lage bei 7 Prozent der Brücken auf Bundesstraßen kritisch und bei 28 Prozent nur noch ausreichend. Insgesamt gibt es in Deutschland etwa 120.000 Straßenbrücken, die für einen reibungslosen Verkehrsfluss notwendig sind. Fast die Hälfte dieser Brücken liegt über dem Warnwert.
- Im kommunalen Bereich gibt es im wahrsten Sinne des Wortes Löcher zu stopfen. Den bisher aufgelaufenen Nachholbedarf für den Erhalt der Gemeindestraßen beziffert die Daehre-Kommission auf rund 23 Milliarden Euro (2013), jedes Jahr kommen weitere 950 Millionen Euro hinzu. Bei U-, Stadt- und Straßenbahnen hat sich ein Re-Investitionsbedarf von 4,33 Milliarden Euro (2013) aufgestaut, das jährliche Instandhaltungsdefizit liegt hier bei rund 330 Millionen Euro. Nach einer aktuellen DifU-Studie wird der Ersatzneubaubedarf bei den kommunalen Brücken auf rund 1 Milliarde Euro pro Jahr beziffert.
- Auch bei der Schieneninfrastruktur besteht erheblicher Investitionsbedarf. Zwar wurden seit der Bahnreform 1994 über 100 Milliarden Euro in die Schieneninfrastruktur investiert und hiervon waren fast ein Drittel Eigenmittel der DB. Dennoch beläuft sich der Nachholbedarf bei der Schieneninfrastruktur aktuell auf rund 30 Milliarden Euro. Bei der DB Netz AG beträgt das Durchschnittsalter der fast 25.000 Brücken 55,9 Jahre, über 9.000 Brücken sind dabei 100 Jahre oder älter. Von den fast 3.400 Stellwerken sind trotz erheblicher Investitionen 44 Prozent älter als 100 Jahre. Dieses führt zu steigenden Instandhaltungsaufwendungen, die ausschließlich aus Eigenmitteln der DB zu finanzieren sind. Der mit dem Bund in der LuFV hierfür vereinbarte Mindestbetrag von 1 Milliarde Euro reicht nicht aus: allein im Jahr 2012 wurden 1,5 Milliarden Euro eingesetzt. Zusätzlich gibt es Investitionsverpflichtungen des Bundes auf europäischer Ebene.
- Im System der deutschen Wasserstraßen hat sich ein kritischer Rückstand bei Erhaltungs- und Erneuerungsmaßnahmen aufgestaut. Gemessen am Bedarf fehlen für die Wasserstraßen des Bundes jedes Jahr 500 Millionen Euro. Die dringend erneuerungsbedürftigen Schleusen des Nord-Ostsee-Kanals sind nur die Spitze des Eisbergs. Erheblichen Erhaltungsrückstand gibt es in weiten Teilen des deutschen Binnenwasserstraßennetzes. Für die Wettbewerbsfähigkeit der Seehäfen werden außerdem die Verzögerungen beim Ausbau der seewärtigen Anbindungen zur Belastungsprobe.
- Die Flughafeninfrastruktur in Deutschland steht unter einem enorm hohen internationalen Wettbewerbsdruck – nicht nur in Europa, sondern auch durch die massiven Investitionen der Golfregion in ihre Luftverkehrsdrehkreuze. Gezielte Ausbaumaßnahmen wie die dritte Bahn in München und eine optimale Nutzung der vorhandenen Kapazitäten sind erforderlich, damit der Standort zukünftig konkurrenzfähig bleiben und mit dem Wachstum des weltweiten Luftverkehrs im Passagier- und Frachtsektor Schritt halten kann.
- Aufgrund der damit zu erzielenden Effizienzsteigerung für die Verkehrsinfrastruktur besteht erheblicher Ausbaubedarf bei den sogenannten intelligenten Verkehrssystemen, wie zum Beispiel Leit- und Sicherungstechnik, Verkehrsmanagement und –informationsdienste.

## **Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur jetzt umsetzen!**

Unterlassene Infrastrukturinvestitionen verteuern langfristig den Erhalt und die Saniierung der Verkehrswege, gefährden die Verkehrssicherheit, schaden der Umwelt durch staubedingte Emissionen, behindern die Logistik und gefährden somit das Wirtschaftswachstum.

Notwendig ist daher ein »Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur« für Deutschland, das die notwendige Transparenz über den Zustand der Infrastruktur mit der überfälligen strukturellen Reform der Finanzierung und der unabdingbaren finanziellen Unterfütterung kombiniert. Diese Verknüpfung ist im Koalitionsvertrag unterblieben und muss nun nachgeholt werden, das heißt die dort angekündigte Mittelerhöhung aus öffentlichen Haushalten und Nutzerfinanzierung muss mit konkreten Instrumenten zur Zweckbindung und überjährigen Verwendung der Gelder sowie einem Infrastrukturbericht verbunden werden. Ergebnis muss eine ganzheitliche, langfristig ausgerichtete Strategie für unsere Verkehrsinfrastruktur sein, die

- Planungssicherheit über längere Zeiträume schafft,
- die Herausforderungen des Verkehrswachstums intelligent auffängt,
- die Erhaltung des Bestandsnetzes sicherstellt,
- eine nachfragegerechte Priorisierung von Aus- und Neubaumaßnahmen ermöglicht,
- die Finanzierung langfristig und überjährig sichert,
- die Mobilität für den Bürger und die Wirtschaft bezahlbar hält und
- dem Klimaschutz unter anderem durch Stauvermeidung, optimale energieeffiziente Streckenführung und Vernetzung Rechnung trägt.

Als Mobilitätsverband der deutschen Wirtschaft hat das Deutsche Verkehrsforum bereits im Dezember 2009 gemeinsam mit den Experten seiner Mitgliedsunternehmen im Lenkungskreis Infrastruktur zentrale Eckpunkte identifiziert, die die Grundlage für ein »Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur« bilden.

Es brauchte eine ganze Legislaturperiode, bis sich einzelne Eckpunkte aus dem »Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur« des DVF als Absichtserklärung im Koalitionsvertrag vom 27. November 2013 wiederfanden. Die Politik darf nicht weiter zusehen, wie Deutschlands Wohlstandsbasis verfällt. Jetzt muss gehandelt werden!

## 10 Eckpunkte für eine zukunftsfähige Infrastruktur

### 1. Zustand dokumentieren, Finanzbedarf offen legen

Eine nachhaltige und zielgerichtete Investitionsstrategie im Verkehrssektor benötigt genaue Informationen über den Zustand und die Leistungsfähigkeit der Verkehrswege. Nur so kann auf Basis eines politisch zu definierenden Qualitäts- und Verfügbarkeitsniveaus der Bedarf für Aus- und Neubau und damit auch der Finanzbedarf ermittelt werden.

Ein alle Netze umfassender Verkehrsinfrastrukturbericht muss dazu alle zwei Jahre, ohne übermäßigen bürokratischen Mehraufwand zu generieren, die vorhandenen Informationen von Bund, Ländern und Kommunen zusammentragen und konsolidieren sowie Informationslücken abdecken. Ein solcher Bericht dient zum optimalen Einsatz knapper Finanzmittel, zur Erfolgskontrolle und zur Erhöhung der Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit.

#### Handlungsbedarf:

- Den im Koalitionsvertrag vorgesehenen regelmäßigen Verkehrsinfrastrukturbericht sofort umsetzen und damit Transparenz hinsichtlich des Zustandes unseres Verkehrswegenetzes schaffen sowie den Nachholbedarf darstellen; die Ergebnisse der Öffentlichkeit zugänglich machen.
- Die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur auf der Basis ausgewählter Qualitätsindikatoren dokumentieren (zum Beispiel Ausfall- und Stauzeiten, Modernitätsgrad, Durchschnittsalter, Verkehrsmengen).
- Die Schwachstellen in den Verkehrsnetzen identifizieren.
- Im Zusammenhang mit Verkehrsprognosen den Ausbesserungs- und Erweiterungsbedarf darstellen.
- Ziele und Schwerpunkte für die kurzfristige Infrastrukturplanung definieren.
- Den Finanzbedarf für ein festgelegtes Qualitätsniveau offen legen.
- Die verkehrliche Wirkung getätigter Investitionen im Netz mess- und kontrollierbar machen.
- Die Elemente der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene (etwa der Infrastrukturzustandsbericht) als Vorbild nutzen und sinnvoll integrieren.

### 2. Vorhandene Kapazität ausschöpfen, Sicherheit optimieren

Die bedarfsgerechte Anpassung der Verkehrsinfrastruktur ist ein mittel- bis langfristiger Prozess. Um auch kurzfristig auf das Verkehrswachstum reagieren zu können, muss die vorhandene Verkehrsinfrastruktur optimal genutzt werden.

#### Handlungsbedarf:

- Das Konzept »Straße des 21. Jahrhunderts« aus dem Koalitionsvertrag umsetzen.
- Intelligente, standardisierte Verkehrsleit- und Informationssysteme, ohne unnötige Regularien und Bürokratie, flächendeckend ausbauen und bundesweit vernetzen.
- Bei allen Verkehrsträgern technische Innovationen zur Effizienzsteigerung – auch fahrzeugseitig – vorurteilsfrei prüfen und umsetzen (zum Beispiel fahrzeug- und infrastrukturseitige Telematiksysteme).
- Das Baustellenmanagement gemäß dem Koalitionsvertrag fortschreiben und länderübergreifend so gestalten, dass Behinderungen minimiert und Störfälle kommuniziert und koordiniert beseitigt werden (unter anderem Nachtbaustellen, Verwaltungskooperation).

- Über sogenannte »Verfügbarkeitsentgelte« beim Erhalt der Verkehrswege Anreize für eine möglichst störungsfreie Instandhaltung schaffen; das heißt Bonuszahlung an den verantwortlichen Betrieb entsprechend der Verfügbarkeit des Verkehrsweges bzw. Malus entsprechend der Behinderung.
- Die fortgeschrittene Leit- und Sicherungstechnik bei allen Verkehrsträgern berücksichtigen, zum Beispiel Verkehrsmanagementzentralen im Straßenverkehr, das Europäische Zugsicherungssystem ETCS / ERTMS und das River Information System (RIS) für die Binnen- und Seeschifffahrt.
- Das tatsächliche Potenzial der deutschen Flughäfen ausschöpfen. Der Flugbetrieb in den Tagesrandzeiten und Nachtflüge müssen im notwendigen Umfang sichergestellt werden. Auch der Single European Sky ist durch Funktionale Luftraumböcke und das Technologieprogramm SESAR zügig und durchgreifend umzusetzen.

Verkehrssicherheit wird in Deutschland vom Bürger als Selbstverständlichkeit wahrgenommen. Damit dies auch so bleibt, muss vor allem im Straßenverkehr die Verkehrsinfrastruktur mit den Sicherheitsanforderungen Schritt halten. Es gilt, die Sicherheit der Straßenverkehrsinfrastruktur weiter zu optimieren:

- ein regelmäßiges sicherheitsorientiertes Infrastrukturmonitoring etablieren und publizieren (analog zum European Road Assessment Program EuroRAP),
- Unfallschwerpunkte und Sicherheitsrisiken vorausschauend identifizieren und baulich entschärfen; Informationen hierzu regelmäßig veröffentlichen, um das Problembewusstsein der Bürger zu schärfen,
- den Ansatz der »intelligenten Infrastruktur« weiter verfolgen, mit fahrzeugseitigen Systemen verknüpfen und ausbauen.

### 3. Gezielt investieren

Um mit den vorhandenen Finanzmitteln das optimale Ergebnis zu erreichen, muss beim Erhalt, Aus- und Neubau zielgerichtet in die Projekte investiert werden, die das beste Nutzen-Kosten-Verhältnis aufweisen und wesentliche Verbesserungen für das Gesamtnetz und damit die Zukunftsfähigkeit des deutschen Wirtschaftsstandortes bringen.

#### Handlungsbedarf:

- Die Investitionen auf den tatsächlichen Bedarf ausrichten, anhand von vorhandenem Aufkommen, Verkehrsprognosen und Verkehrsinfrastrukturbericht. Den Ansatz »Vordringlicher Bedarf Plus« im neuen Bundesverkehrswegeplan konsequent umsetzen.
- Die Verkehrsträger stärker mit Ausbau und Aufwertung von Verkehrsknotenpunkten vernetzen.
- Das »nationale Prioritätenkonzept« umsetzen (wie im Koalitionsvertrag vorgesehen), in das 80 Prozent der Mittel für Aus- und Neubau fließen. Die Investitionen für alle Verkehrsträger unter verstärkter Berücksichtigung von Hauptverkehrsrelationen und Engpassbeseitigung priorisieren (Hinterlandanbindung Seehäfen, Magistralen im Ost-West und Nord-Süd-Verkehr), das heißt in letzter Konsequenz müssen die aktuellen Länderquoten durch eine Betrachtung der verkehrlichen Notwendigkeiten abgelöst werden.
- Die Leistung des Systems Seehäfen / Binnenhäfen weiter steigern durch gezielten Ausbau und Erneuerung der Infrastruktur wichtiger Wasserstraßen. Den Netzcharakter und durchgehende Logistikketten erhalten.
- Den Ausbau der Flughäfen auf diejenigen Flughäfen konzentrieren, mit denen der Luftverkehrsstandort Deutschland im internationalen Wettbewerb steht und die aus sich selbst heraus wirtschaftlich tragfähig sind.



#### 4. Substanz erhalten

Der Erhalt der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur als Kapitalstock unserer Volkswirtschaft muss Vorrang vor Aus- und Neubau haben. In den vergangenen Jahrzehnten wurden die Bundesverkehrswege, Landes- und kommunale Verkehrsinfrastruktur sträflich vernachlässigt. Der daraus entstehende Ausbesserungsaufwand ist enorm. Ein erster Schritt ist gemacht: Im Rahmen einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV), die Mindeststandards für den Netzzustand und Leistungsanreize setzt, stellt der Bund den Eisenbahninfrastrukturunternehmen jährlich einen festen Betrag zum Erhalt der Schienenwege zur Verfügung. Dieser Ansatz muss nun verstetigt, dynamisiert und ausgeweitet werden. Auch für andere Verkehrsträger ist eine solche Mittelbindung und -zuweisung sinnvoll und notwendig. Denn Deutschland braucht eine nachhaltige Erhaltungsstrategie für die Verkehrsinfrastruktur.

##### Handlungsbedarf:

- Eine langfristige Mittelbindung bei allen Verkehrsträgern für Erhaltungsmaßnahmen und Betrieb sicherstellen, damit dem Substanzverzehr Einhalt geboten wird und Erhaltungsmaßnahmen geplant werden können.
- Die LuFV-Schiene über 2015 hinaus schnellstmöglich verlängern, um Planungssicherheit zu schaffen; Mittel nachfragegerecht – wie von der Daehre-Kommission gefordert – auf 4,2 Milliarden Euro aufstocken.
- Eine »LuFV-Fernstraße« aufbauen:
  - Aufgaben zwischen Bund und Ländern eindeutig zuordnen,
  - standardisiertes und systematisches Berichtswesen zum Zustandswert nach Fahrspuren, zur laufenden Verfügbarkeit sowie zu den Kosten für Erhalt und Betrieb einführen,
  - Bundesmittel an die Länder zweckgebunden für den Erhalt als Verpflichtungsermächtigung über einen Zeitraum von fünf Jahren bereitstellen,
  - Beitrag der Länder zum Erhalt in Höhe der heutigen Personal- und Verwaltungskosten für die Bundesfernstraßen verrechnen,
  - Mittel auf Basis eines bedarfs- und nutzungsgerechten Schlüssels auf die Länder verteilen.
- Den Erhaltungsbedarf der nicht-bundeseigenen Schieneninfrastruktur der NE-Bahnen in ihrer Funktion als Ergänzungs- und Zulaufstrecken finanzieren.
- Die Betreibermodelle und privates Kapital auch beim Erhalt nutzen.
- Mittelfristig auch für kommunale Netze und Bundeswasserstraßen Lösungen zur Mittelbindung für den Erhalt der Bestandsnetze schaffen.
- Geeignete Instrumente der Doppik auch bei den Investitionen der öffentlichen Hand nutzen; Investitionen, Abschreibungen und Betriebskosten in den öffentlichen Haushalten verknüpfen, um die Qualität und den Wert der Verkehrswege transparent zu machen und zu wahren; Lebenszyklusansatz nutzen, um den optimalen Investitionszeitpunkt zu bestimmen und effizienten Mitteleinsatz sicherzustellen.

#### 5. Finanzierung reformieren

Deutschland braucht ein zukunftsgerichtetes und transparentes Finanzierungskonzept, das die Beiträge der öffentlichen Hand, der Privatwirtschaft und der Verkehrsnutzer zu einem optimalen Ergebnis bündelt. Vieles kann dabei ohne Mehrkosten durch rein administrative Verbesserungen erreicht werden, so dass je Euro mehr Verkehrsinfrastruktur realisiert wird. In einem ersten Schritt muss die Flexibilität für einen effizienten Mitteleinsatz erhöht werden (Überjährigkeit, Durchfinanzierung, mehrjährige Budgets). Denn der notwendige zeitliche Vorlauf und die Mehrjährigkeit von Verkehrsinfrastrukturprojekten erfordern auch bei der Finanzierung Planungssicherheit. Erst

auf der Grundlage langfristiger belastbarer Zusagen von verstetigten Investitionsmitteln durch die Politik können seitens der Wirtschaft die notwendigen Kapazitäten für die Planung und Realisierung von Verkehrsinfrastrukturen geschaffen werden.

Die öffentliche Hand muss die hierfür notwendigen Voraussetzungen entsprechend den Empfehlungen der Bodewig-Kommission zum Beispiel durch Fonds, Sondervermögen, Selbstbewirtschaftung und Verpflichtungsermächtigungen schaffen. Ebenso muss das System von geschlossenen Finanzierungskreisläufen schrittweise ausgebaut werden. Ehe die im Koalitionsvertrag vorgesehene Ausweitung der Nutzerfinanzierung umgesetzt wird, müssen belastbare Zugeständnisse der Politik hinsichtlich Zweckbindung, Zusätzlichkeit und Bezahlbarkeit erfolgen. Nur so kann das Vertrauen der Bürger und der Wirtschaft in die Verkehrsinfrastrukturpolitik zurück gewonnen werden. Die Grundelemente dafür sind im Koalitionsvertrag vorhanden, sie müssen jetzt umgesetzt werden.

#### **Handlungsbedarf:**

- Die Finanzmittel für Verkehrswege vom Haushaltsjahr lösen und Überträge ermöglichen (sogenannte Überjährigkeit).
- Den optimalen Investitionszeitpunkt und die Finanzierung aufeinander abstimmen. Die Durchfinanzierung der Projekte vor Baubeginn sicherstellen.
- Geschlossene Finanzierungskreisläufe stufenweise herstellen (Zweckbindung).
- Eine länderübergreifende Durchfinanzierung und Umsetzung bei Großprojekten sicher stellen.
- Die Instrumente für Zweckbindung und Überjährigkeit – etwa Fonds, Sondervermögen und Selbstbewirtschaftung – zügig einrichten und nutzen. Eine Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft des Bundes zur Bewirtschaftung der Mittel für die Straße und ggf. auch Wasserstraße einrichten.
- Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) und DEGES in die genannte Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft des Bundes als Kompetenzzentrum für überregionale Verkehrsinfrastrukturprojekte schrittweise integrieren.
- Die Beteiligungsmöglichkeiten von institutionellen Anlegern wie Investmentfonds an Verkehrsinfrastrukturprojekten prüfen. Den Nutzen aus einer früheren Verfügbarkeit der Verkehrswege gegenüber den höheren Finanzierungskosten abwägen.
- Sowohl auf der kommunalen Ebene als auch bei der Auftragsverwaltung von Bundesfernstraßen stärkere Anreize für Wirtschaftlichkeit bei Bau, Erhalt und Betrieb setzen, zum Beispiel durch
  - Verfügbarkeitsboni (angelehnt an Verkehrsfluss, Baustellenstörungen, etc.),
  - die freie Verwendung von eingesparten Mitteln, oder
  - eine Ausschreibung von Erhalt und Betrieb der Infrastruktur.

Die im Koalitionsvertrag angekündigte Ausweitung der Nutzerfinanzierung kann nur nach vertrauenssichernden Maßnahmen der Politik erfolgen:

- Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung für Verkehrsinvestitionen zweckbinden, unter anderem durch
  - vollständige direkte Zuweisung der Lkw-Maut an die VIFG für Investitionen in die Bundesfernstraßen,
  - vollständige Abführung des Gewinns der Infrastrukturgesellschaften der DB und der Bahndividende an einen Fond, aus dem Schienennetzinvestitionen überjährig bestritten werden.
- Den Verkehrsinvestitionshaushalt um die Nutzereinnahmen aufstocken, ohne die Haushaltlinie abzusenken.

- Die Mobilität bezahlbar halten, das heißt die Gesamtkosten für den Bürger berücksichtigen.

Verbessert werden muss auch das Zusammenwirken von Bund und Ländern bei Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb von Bundesfernstraßen. Über eine entsprechende Reform der Auftragsverwaltung muss spätestens im Zuge einer Föderalismuskommission III schnellstmöglich eine Einigung erzielt werden:

- nicht fernverkehrsrelevante Bundesstraßen abstufen und in die Verantwortung der Bundesländer überführen,
- eine Öffnungsklausel im Grundgesetz für den Bund schaffen zur Übernahme der Gesamtverantwortung für Bundesfernstraßen mit nationaler oder europäischer Bedeutung.

## **6. Privates Kapital stärker einbinden, ÖPP ausbauen**

Ergänzend zur Infrastrukturfinanzierung durch die öffentliche Hand muss es möglich sein, privates Kapital stärker zu beteiligen, wenn dadurch Projekte rascher und effizienter realisiert und betrieben sowie Qualitätsverbesserungen erreicht werden können. Die Bautätigkeit der deutschen Schienenverkehrsunternehmen trägt bereits heute privatwirtschaftliche Züge und bindet private Mittel der Bahnunternehmen ein. Die deutschen Unternehmen haben nicht nur beim Bau, sondern vor allem auch bei der Finanzierung und dem Betrieb von Verkehrsinfrastrukturprojekten im Ausland die Realisierbarkeit von ÖPP unter Beweis gestellt.

Auch in Deutschland gibt es mit den sogenannten F-, A- und V-Modellen im Straßenverkehr Erfahrungen hinsichtlich Kosten- und Termintreue: Die A8 München-Augsburg wurde als ÖPP in 4 statt 8 Jahren realisiert mit Kosteneinsparungen von durchschnittlich 14 Prozent; Bei der A4 Hessen-Gotha gab es nur 1 – 2 Prozent Nachträge. Diese Ansätze müssen weiter ausgebaut werden. Der im Koalitionsvertrag angekündigte transparente Umgang mit ÖPP als Beschaffungsvariante muss jetzt von der öffentlichen Hand umgesetzt werden.

### **Handlungsbedarf:**

- Private Beschaffungsform für den Erhalt, Aus- und Neubau immer als Alternative prüfen.
- Eine faire Vergleichbarkeit mit den öffentlichen Beschaffungsvarianten sicherstellen; die Methodik der Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen wie im Koalitionsvertrag vorgesehen evaluieren und standardisieren.
- Transparenz durch eine starke Kontrollfunktion der Parlamente und jährliche Berichte auch bei ÖPP-Projekten gewährleisten. Die Akzeptanz in der Öffentlichkeit unter anderem durch Informationen zu Finanzierung und Investition steigern.
- Die Projektgröße von ÖPP-Projekten an die optimale Betriebsgröße annähern, um Größenvorteile zu realisieren.
- Verfügbarkeits- und qualitätsbasierte Entgelte als Anreize nutzen (sogenannte V-Modelle), um die Bereitstellung der Infrastruktur zu optimieren.
- Den Einsatz von ÖPP-Modellen auch für Erhaltungsmaßnahmen und Teilnetze bei Bund, Ländern und Kommunen prüfen, so wie dies in Großbritannien und Skandinavien bereits erfolgreich praktiziert wird.
- Die Betreibermodelle im Bereich der Flughäfen weiter entwickeln und im Schienenverkehr prüfen.

## 7. Investitionen auf hohem Niveau verstetigen

Bei der Infrastrukturfinanzierung steht in erster Linie die öffentliche Hand in der Pflicht – sie trägt im Rahmen der Daseinsvorsorge die Verantwortung für die uneingeschränkte Nutzbarkeit von Verkehrswegen und -knoten. Um die Verkehrsinfrastruktur zu erhalten und Aus- und Neubauprojekte durchfinanzieren zu können, müssen die notwendigen Mittel aus dem Bundeshaushalt konstant und planungssicher über einen längeren Zeitraum hinweg überjährig zur Verfügung stehen. Schwankungen gefährden die Planungssicherheit. Daher müssen die im Koalitionsvertrag zugesicherten 5 Milliarden Euro zusätzlichen Mittel (1,25 Milliarden Euro p. a.) abgesichert und aufgestockt werden. Ebenso muss – wie dort angekündigt – schnellstmöglich Einigung über die Fortschreibung der kommunalen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ab 2019 erzielt werden.

### Handlungsbedarf:

- Die Bundesmittel für Investitionen in die Bundesverkehrswege auf 15 Milliarden Euro pro Jahr verstetigen, Überträge zwischen Haushaltsjahren ermöglichen (Überjährigkeit) und Budgets planungssicher das heißt über längere Zeiträume festlegen.
- Wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, muss mit zusätzlichen Mitteln die Finanzierung der nicht-bundeseigenen Schieneninfrastruktur in ihrer Funktion als Ergänzungs- und Zulaufstrecken gesichert werden.
- Die Kommunen finanziell stärken, damit auch die kommunale Verkehrsinfrastruktur erhalten und aufgewertet werden kann. Eine Planungssicherheit schaffen, damit Projekte jetzt planerisch angestoßen werden können.
- Dazu muss schnellstmöglich (bis spätestens Mitte 2015) eine Einigung von Bund und Ländern über die Fortschreibung der Mittel für kommunale Verkehrsinvestitionen erzielt werden (Bundesmittel GVFG, Mittel nach dem Entflechtungsgesetz). Wichtig sind dabei eine nachfragegerechte Dynamisierung der Mittel und eine Zweckbindungsverpflichtung für kommunale Verkehrsprojekte durch die Länder.

## 8. Effizienzbewusst ausschreiben, vergeben und steuern

Bei der Ausschreibung und Vergabe, aber auch bei der späteren Projektsteuerung, werden wichtige Entscheidungen gefällt, die für den Erfolg oder Misserfolg eines Verkehrsinfrastrukturprojektes verantwortlich sind und die Qualität und Gesamtkosten eines Vorhabens beeinflussen.

Mittlerweile gibt es verlässliche Verfahren und Werkzeuge, die sich in anderen Staaten bereits bewährt haben: Mindestens 10 Prozent Effizienzgewinn bringen nach Aussage der Bodewig-Kommission alleine eine Durchfinanzierung von Projekten und eine solide zentrale Steuerung. Eine Plausibilitätsprüfung von Kosten und Nutzen-Kosten-Verhältnis durch eine unabhängige Kommission wie in Südkorea vermeidet frühzeitig Kostentreiber. Beim sogenannten »Partnering« werden Gewinne der Unternehmen mit der öffentlichen Hand geteilt, Verluste aber auch. Notwendig sind außerdem eine Stärkung qualitativer Faktoren bei Ausschreibung und Vergabe, eine Risikobudgetierung sowie eine laufende Status- und Prognoseberichterstattung.

### Handlungsbedarf:

- Nicht nur eine volkswirtschaftliche, sondern auch eine betriebswirtschaftliche Kosten-Nutzen-Rechnung durchführen, so wie dies bei Schieneninfrastrukturprojekten der Fall ist.
- Den sogenannten »Fluch der ersten Zahl« vermeiden, indem die Baukosten

solide und ohne politischen Druck kalkuliert werden. Frühzeitig auf eine Planvariante festlegen und Sonderwünsche im späteren Verlauf vermeiden.

- Projektvorschläge und Angebote stringent überprüfen, indem zum Beispiel mittels der Flyvbjerg-Methode durch empirischen Vergleich von Projekten die Plausibilität der Kalkulation gemessen wird (Feedback-Loop und Risikoabschätzung).
- Anreize und Steuerungsfunktionen der Finanzierung vom privaten Bereich auf den öffentlichen Bereich übertragen, wie
  - die ökonomische Bestrafung von Fehlern,
  - die Belohnung von Kosten- und Termintreue,
  - die Berücksichtigung von Betriebskosten im Lebenszyklus,
  - Meilensteinplanung und »Gate-Keeping« mit laufender Berichterstattung (Status-Risiko-Prognose-Bericht) sowie
  - Ex-Post-Vergleich der Prognosegenauigkeit und Veröffentlichung.
- Die Ausschreibungen innovativ gestalten, indem anstelle des reinen Preiswettbewerbs qualitative Faktoren gestärkt werden.
- Bereits bei der Ausschreibung Lebenszykluskosten im Blick halten und bei der Vergabe mit berücksichtigen.
- Das Vergaberecht anpassen: Vergabe nicht nach dem billigsten Angebot (zum Beispiel durch Aussortierung des höchsten und niedrigsten Angebotes).
- Das sogenannte »Zweiumschiagsverfahren« nutzen, bei denen ein technisches Angebot und der Preis getrennt übermittelt und bewertet werden: Zunächst wird ohne Kenntnis des Preises die Angebotsqualität bewertet, öffentlich das Ergebnis bekannt gegeben und anschließend die Finanzangebote ebenfalls verlesen. Erst dann werden beide Bewertungen nach vorher festgesetzter Gewichtung zusammengeführt.
- Die Planungsleistungen separat fördern, um eine Vorplanung zu ermöglichen. Auch hier auf den reinen Preiswettbewerb verzichten, um einen Spielraum zur Planung nicht nur einer machbaren, sondern auch einer wirtschaftlichen Lösung zu schaffen (zum Beispiel über Bonusregelungen).
- Risikobudgets und -puffer zwingend vorschreiben sowie absehbare Kostensteigerungen kalkulieren und transparent darstellen.
- Zur Parallelisierung von Planung, Vergabe, Bauleistung und Schnittstellenoptimierung die sogenannte 4 bzw. 5 D-Planung nutzen; solchermaßen auch die Prozesse schlanker gestalten und Bürokratie abbauen.
- Eine angemessene Begleitung aller Projektphasen durch die öffentliche Hand mit einem entsprechenden Personalschlüssel sicherstellen.
- »Partnering-Modelle« umsetzen mit einer gemeinsamen Risikoanalyse und -verteilung sowie beidseitig wirkenden Anreizsystemen zur Projektoptimierung.

## **9. Bürokratie abbauen, Umsetzung beschleunigen**

Um die vorhandenen Finanzmittel rasch, effektiv und gezielt einzusetzen, muss schneller die Baureife für bedeutende Verkehrsprojekte geschaffen werden. Bei Schieneninfrastrukturprojekten vergehen von der ersten Planung bis zur Baureife durchschnittlich immer noch mehr als 4 Jahre. Im Straßenbau gelten ähnlich lange Realisierungszeiträume. Der Zeitaufwand für den Ausbau des Flughafens Frankfurt – von der Idee bis zur Umsetzung – lag bei 14 Jahren.

### **Handlungsbedarf:**

- Ausbau eines privaten Projektmanagements im Planfeststellungsverfahren, das beispielsweise die Durchführung von Anhörungen und Öffentlichkeitsbeteiligung übernimmt.

- Zur Steigerung der Akzeptanz und Transparenz von Infrastrukturprojekten im Rahmen des neu eingeführten § 25 Abs. 3 VwVfG (Verwaltungsverfahrensgesetz), die Bürger frühzeitig und angemessen beteiligen (»Public Governance«). Vorrang für die Interessen der direkt betroffenen Bürger gegenüber Verbandsklagen schaffen.
- Die Regelungen des Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetzes auch in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz übernehmen (zum Beispiel die Durchführung eines Erörterungstermins in das Ermessen der Behörde stellen).
- Die Entscheidungskompetenzen im Rahmen der Raumordnungs- und Planfeststellungsverfahren bündeln und Doppelprüfungen vermeiden.
- Transparente und bundesweit einheitliche Bewertungsmaßstäbe für Umweltverträglichkeitsprüfungen einführen.
- Die Gesamtverantwortung für die Errichtung von Bundesfernstraßen, die von europäischer bzw. nationaler Bedeutung sind, durch eine entsprechende Öffnungsklausel im Grundgesetz auf den Bund übertragen.
- Einen Planungsvorrat für Schienenverkehrsprojekte wie im Koalitionsvertrag vorgesehen realisieren und finanziell unterfüttern.
- Einen Planungsfonds einrichten, um auf Bundes- und Landesebene durch Vorratsplanung die Baureife neuer Verkehrsinfrastrukturvorhaben beschleunigt herzustellen.
- EU-Vorschriften bei der Umsetzung in nationales Recht nicht »übererfüllen«.

## 10. Vernetzung ausbauen, europäisch handeln

Die Schnittstellen des Wirtschafts- und Personenverkehrs müssen systematisch verbessert werden, so dass jeder Verkehrsträger seine spezifische Stärke einbringen kann und damit das System als Ganzes gewinnt. Auch verkehrsbedingte Umweltbelastungen werden dadurch reduziert. Damit noch mehr erfolgreiche Geschäftsmodelle zum Nutzen des Kunden entstehen können, muss die Politik in Europa und Deutschland geeignete Rahmenbedingungen für eine optimale Kombination der Verkehrsmittel schaffen. Auch die Verknüpfung der nationalen Verkehrswege zu einem europäischen Netz muss weiter forciert werden. Bei der europäischen Ko-Finanzierung muss der besonderen Rolle Deutschlands als am stärksten belastetes Transitland Rechnung getragen werden.

### Handlungsbedarf:

- Den Umschlag/Umstieg und Schnittstellenoptimierung zwischen allen Verkehrsträgern auf hohem, verstetigtem Niveau weiter fördern, unter Berücksichtigung der spezifischen Stärken der einzelnen Verkehrsträger.
- Die Länder bei der Gestaltung von verträglichen innerstädtischen Lösungen für den Wirtschaftsverkehr und bei der Vernetzung im städtischen Personenverkehr unterstützen.
- Die Informationsströme entlang der Transportkette zusammenführen.
- Eine intermodale Datenplattformen für den Personenverkehr weiter vorantreiben und systemübergreifende Informationssysteme wie DELFI ausbauen.
- Die Maßnahmen des Single European Sky (insbesondere den funktionalen Luftraumblöcken) konsequent umsetzen.
- Das Transeuropäische Verkehrsnetz (TEN-V) weiterentwickeln, insbesondere durch deutlichere Priorisierung der Finanzierung von Korridoren und Projekten entsprechend ihrer gesamteuropäischen Dimension und einer noch stärkeren europäischen Ko-Finanzierung bei diesen Projekten.

## Fazit

Der Koalitionsvertrag der Bundesregierung vom 27. November 2013 greift bereits einige der 10 Eckpunkte des Zukunftsprogramms auf. So sollen unter anderem

- ein Verkehrsinfrastrukturzustandsbericht erstellt,
- ein »nationales Prioritätenkonzept« in BVWP und Ausbaugesetzen umgesetzt,
- die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung ungekürzt zusätzlich für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung gestellt,
- die Überjährigkeit unverbraucher Investitionsmittel ermöglicht und
- die Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur auf hohem Niveau sichergestellt werden.

Über den Koalitionsvertrag hinaus müssen die Ansätze der folgenden 10 Eckpunkte jetzt dringend umgesetzt werden:

- den Zustand regelmäßig dokumentieren und den Finanzbedarf offen legen,
- die Kapazität ausschöpfen und die Sicherheit optimieren,
- stringent bei den Investitionen nach Nutzen-Kosten-Aspekten priorisieren,
- effizient erhalten und betreiben sowie die vorhandene Substanz erhalten,
- die Infrastrukturfinanzierung reformieren, dabei die Durchfinanzierung, Überjährigkeit, längerfristigen Budgets und Zweckbindung sicherstellen,
- privates Kapital stärker einbinden,
- mehr investieren und die Investitionslinie verstetigen,
- eine effiziente Ausschreibung, Vergabe und Bauausführung sicherstellen,
- zügig realisieren und Bürokratie abbauen und
- Vernetzung auch im gesamteuropäischen Kontext ausbauen.

In Deutschland besteht bei Bürgern, Wirtschaft und Politik erstmalig ein Konsens darüber, dass jetzt gehandelt werden muss und darüber, welche Reformen erforderlich sind. Die Bundesregierung und das Parlament sind daher aufgerufen, ihre Verpflichtung zur Daseinsvorsorge ernst zu nehmen und das vorliegende »Zukunftsprogramms Verkehrsinfrastruktur« umgehend zu realisieren. Das Deutsche Verkehrsforum bietet den politischen Entscheidern dabei seine Unterstützung und Expertise an.

**Herausgeber:**

Deutsches Verkehrsforum e.V.  
10785 Berlin, Klingelhöferstraße 7

Telefon: 030 263954-0

Telefax: 030 263954-22

Internet: [www.verkehrsforum.de](http://www.verkehrsforum.de)

E-mail: [info@verkehrsforum.de](mailto:info@verkehrsforum.de)

2. Auflage März 2014

> [www.verkehrsforum.de](http://www.verkehrsforum.de)