

Ausbau der Infrastruktur in Deutschland und Europa – Status Quo und Perspektiven

Vortrag Klaus-Peter Müller und Podiumsdiskussion Infrastructure Finance 2013

21. November 2013

Sehr geehrter Herr Bodewig,

Sehr geehrter Herr Enenkel,

Sehr geehrte Damen und Herren,

Wir sind im Rahmen der Koalitionsverhandlungen erneut in eine verkehrs- und finanzpolitische Grundsatzdiskussion gestartet.

Das Deutsche Verkehrsforum als **Mobilitätsverband der deutschen Wirtschaft** macht deutlich, dass es höchste Zeit ist, endlich umzusetzen, worüber Wirtschaft und Politik in den Grundzügen schon längst Einigung erzielt haben.

Es geht um die **Reform von Finanzierung, Bau, Betrieb und Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur**. Auch wenn die Themen und Lösungsvorschläge alt sind, ist es gerade jetzt in dieser **politisch entscheidenden Phase der Regierungsbildung** wichtig, die Rahmenbedingungen zu diskutieren und sie richtig zu fixieren.

Das Deutsche Verkehrsforum macht sich seit Jahren für ein solches „**Zukunftsprogramm Verkehrsinfrastruktur**“ stark. Die von uns geforderten **9 pragmatischen Maßnahmen** sind immer noch aktuell. Sie kosten überwiegend kein Geld, sondern bringen im Gegenteil einen Effizienzgewinn. Einige Aspekte daraus möchte ich heute hier aufgreifen.

Es ist unbestritten, dass die Wirtschafts- und Finanzkrise die Verkehrsleistung nur kurzfristig vom Wachstumspfad abgebracht hat:

- Im **Personenverkehr** werden im kommenden Jahr 1.085 Mrd. Personenkilometer erwartet, bis 2025 noch weiteres Wachstum um 10 %.
- Im **Güterverkehr** sind es 645 Mrd. Tonnenkilometer mit Wachstum um 45 % bis 2025.
- Und: Deutschland ist und bleibt weiterhin das **Transitland Nummer 1** in Europa.

Während die Verkehrsnachfrage weiter steigt, gibt es eine genau **entgegen gesetzte Entwicklung der Verkehrsinvestitionen** und des Wertes der Verkehrsinfrastruktur:

- Das **Bruttoanlagevermögen** im Bereich der Verkehrswege in Deutschland liegt momentan bei rund 695 Mrd. EUR.
- Das heißt, bei **ordnungsgemäßer Abschreibung** nach solider Kaufmannsart müssten jährlich im Durchschnitt rund 20 Mrd. EUR in die Erhaltung des Kapitalstocks investiert werden.

- Das wären beispielsweise für die bestehenden **Bundesschienenwege** alleine schon rund 5,3 Mrd. EUR pro Jahr. Dies ist – wie Sie dem Bundeshaushalt entnehmen können – nicht der Fall: Die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung der Deutschen Bahn mit dem Bund sieht aktuell 2,75 Mrd. EUR jährlich vor.

Aus diesen Daten und aus der sichtbaren Überlastung vieler Verkehrswege kann die Öffentliche Hand als Eigentümer und Aufsicht der Infrastruktur eigentlich nur einen Schluss ziehen: **Erhaltungs- und Ausbaumittel müssen dringend aufgestockt werden.** Ansonsten klafft die Schere zwischen Verkehrsnachfrage und Infrastrukturqualität immer weiter auseinander.

Dieser Schluss wurde jedoch sehr spät gezogen, meine Damen und Herren:

- **Brückensperrungen** für Lkw,
- ein maroder **Nord-Ostseekanal**,
- die Liste ließe sich beliebig verlängern. Alleine der **Nachholbedarf** für den Erhalt von Straßen, Schienen und Wasserwegen wird über die nächsten 15 Jahre auf mindestens 7,2 Mrd. EUR jährlich geschätzt.

Aber wie sieht denn die Realität der Investitionspläne aus?

Angeblich wurde doch immer strategisch im Voraus geplant. Was wurde denn falsch gemacht? Haben wir vielleicht einen Überfluss an Verkehrsinfrastruktur, den wir im Erhalt nicht mehr stemmen können, ein Luxusproblem also? Setzen wir die falschen Schwerpunkte?

Die Wahrheit liegt in der Mitte. **Es wird in Deutschland und Europa zu wenig investiert und das wenige dann meist auch noch mit falschen Prioritäten.** Und wir haben über Jahrzehnte den Erhalt vernachlässigt.

Alleine beim letzten **Bundesverkehrswegeplan (BVWP)** sind noch Projekte mit vorliegendem Planungsrecht in Höhe von rund 52 Mrd. EUR offen. Da im Bundeshaushalt bereits ein Großteil der Mittel durch laufende Projekte gebunden ist, würde die **Abfinanzierung des Projektrückstaus** etwa 70 Jahre dauern.

Die Politik bei Bund und Ländern hat den **Systemfehler** seit Jahren gekannt und nicht gehandelt. Der Bundesverkehrswegeplan ist ein

- auf Bundesebene erstellter,
- überdimensionierter,
- auf sehr lange Frist angelegter Rahmenplan,
- der aber leider nicht für eine zentrale, strategische Planung und Steuerung der Verkehrsinvestitionen genutzt wird.

Im Gegenteil, **die Fehler der Vergangenheit werden einfach fortgeschrieben.** Jedes Bundesland, jeder Landkreis meldet auch weiterhin Wünsche für Verkehrsprojekte an. Es wird solange am Nutzen-Kosten-Verhältnis gedreht, bis die Projekte in den obersten Prioritätskategorien sind.

Ein **Vorrang von Projekten nationaler Bedeutung**, die Magistralen bilden und Engpässe beseitigen, fehlt ebenso wie die Verknüpfung des Bundesverkehrswegeplans mit einem Finanzierungsplan.

In Europa ergibt sich das gleiche Bild: Seit 1996 gibt es den **Ansatz der Transeuropäischen Verkehrsnetze (TEN-V)**. Es ist in der Tat begrüßenswert, dass sich Europa Gedanken darüber macht, welche wichtigen nationalen Verkehrswege grenzüberschreitend miteinander verknüpft werden sollten, um die Integration und den Binnenhandel zu unterstützen.

Es ist sicherlich auch sinnvoll und richtig, dabei wichtige Korridore zu identifizieren, welche die Europäische Kommission gemeinsam mit den betroffenen EU-Mitgliedsstaaten weiterentwickelt. **Aber statt die vielen grenzüberschreitenden Schlüsselprojekte nach ihrem Nutzen für Europa zu priorisieren wurden alle gleich gewertet und per Gießkanne gefördert.** Bei jeder EU-Erweiterung und Überarbeitung der TEN-V kamen sogar noch neue Projekte zur Prioritätenliste hinzu.

Deutschland und Europa brauchen folglich dringend Reformen bei der Auswahl von Verkehrsprojekten und der Zuweisung der Mittel. Die knappen Investitionsmittel müssen künftig im Hinblick auf die verkehrliche Wirkung auf das Gesamtnetz hin optimal verteilt werden. Das bedeutet:

- Schluss mit „Wunsch und Wolke“,
- Keine Quoten mehr für die Bundesländer.
- Neu- und Ausbau nur noch dort, wo das vorhandene Netz gestärkt und entlastet wird.
- Ein festes jährliches Budget für den Erhalt.
- Und ein Berichtswesen, das darüber informiert, wo es Engpässe gibt, wo Verfall droht und ob Investitionen die gewünschte Wirkung entfalten.

Bei der DB Netz AG wird übrigens jedes Projekt zusätzlich zur Nutzen-Kosten-Kalkulation des Bundes einer **eigenen betriebswirtschaftlichen Rentabilitätsrechnung unterzogen**. Warum gibt es das nicht bei Straße und Wasserstraße?

Auch hier ist Reformbedarf: **Privatwirtschaftliche Prozesse und Strukturen** wie Controlling oder Doppik'sche Buchführung müssen noch stärker in das Verwaltungshandeln integriert werden.

Was kann Deutschland denn in Zukunft besser machen, um

- die **Planungssicherheit** zu steigern,
- **gezielter** in Verkehrswege mit dem größten Mehrwert zu investieren
- und die **Effizienz** bei Planung, Bau und Betrieb der Infrastruktur zu erhöhen?

In der vergangenen Legislaturperiode wurden die Vorschläge des Deutschen Verkehrsforums bereits in drei Ansätzen aufgegriffen:

- Der **Finanzierungskreislauf Straße** wurde eingerichtet, wodurch die Einnahmen aus der Lkw-Maut zumindest buchhalterisch mit Straßenprojekten verknüpft sind.
- Die **Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung** wurde genutzt, um ein Priorisierungskonzept für die Investitionen in die Bundeswasserstraßen auf den Weg zu bringen.
- Die **Entschlackung des Planungsrechts** und Verbesserung der Bürgerbeteiligung wurden von der Bundesregierung in ersten Schritten vorangetrieben.

Aber dies kann erst der Anfang sein. Wir brauchen weitergehende Reformen, vor allem solide kaufmännische Ansätze, damit unsere Verkehrsinfrastruktur auch Bestand hat und einen Lebenszyklus optimal übersteht.

Einige Praxisbeispiele, wie Systemfehler gelöst werden können:

1. Mindestens **10 % Effizienzgewinn** bringen nach Aussage der Bodewig-Kommission eine Durchfinanzierung von Projekten und eine solide zentrale Steuerung. Umsetzbar ist dies beispielsweise mit Fonds sowie einer Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft des Bundes, einer Art Zwitter aus VIFG und DEGES.
2. Die Projektfinanzierung der privaten Hand z. B. bei ÖPP hat neben der reinen Liquidität immer auch die **Funktion der Steuerung aller Prozesse**, mit Anreizen wie
 - der ökonomischen Bestrafung von Fehlern,
 - der Belohnung von Kosten- und Termintreue,
 - und der Berücksichtigung von Betriebskosten im Lebenszyklus.

Das fehlt bei der öffentlichen Hand, man muss es erst im Korsett des Haushaltsrechts mühsam nachbauen. Warum also künftig nicht mehr ÖPP?

3. Der Kreis Westfalen-Lippe hat die **Bewirtschaftung seiner Kreisstraßen** über 24,5 Jahre ausgeschrieben. Die ausführende Firma lag mit ihrem Angebot **10 % unter den veranschlagten Kosten der öffentlichen Hand**.
4. In Südkorea prüft eine **unabhängige Kommission** Projektvorschläge der öffentlichen Hand auf Plausibilität der Kosten und zutreffendes Nutzen-Kosten-Verhältnis. **Die Kostenüberschreitungen gingen von 122% auf 41% zurück.**
5. Der britische Staat löst sein Liquiditätsproblem unter anderem dadurch, dass er über eine **Plattform für kleinere Pensionsfonds** rund **24 Mrd. EUR** über die nächsten 10 Jahre für Infrastrukturinvestitionen einsammelt.

Diese Beispiele zeigen: Die Lösungen sind da, jetzt muss gehandelt werden

Die neue Bundesregierung muss die Gunst der Stunde für einen echten Neuanfang nutzen, denn die Probleme sind hinreichend erkannt.

Es ist keine Zauberei, es erfordert nur ökonomische Weitsicht und politische Durchsetzungskraft. Auf den Punkt gebracht lauten die Forderungen:

1. Der Länderproporz und politische Elemente müssen aus Infrastruktur-entscheidungen herausgehalten werden, Planungsbasis müssen solide Kosten-Nutzen-Entscheidungen sein. Dazu brauchen wir einen **Verkehrsinfrastrukturbericht**.
Zur Realisierbarkeit: Sofort umsetzen und den Schärfegrad im laufenden Prozess weiter verbessern.
2. Wir brauchen die **Überjährigkeit der Budgets abseits der jährlichen Kameratechnik und eine zentrale Bewirtschaftung**, z.B. über eine Verkehrsinfrastrukturmanagementgesellschaft.
Zur Machbarkeit: Sofort in Pilotprojekten mit Bund und Ländern umsetzen und nach 5 Jahren ausweiten.
3. **Mehr Effizienz:** Wir müssen beim Verkehrswegebau die **Erfahrungen aus der Wirtschaft** und die **am Markt vorhandene Investitionsbereitschaft** nutzen. Dazu brauchen wir auch größere, **durchgängige Teilnetze über Ländergrenzen** hinweg. Das bedeutet auch den Einsatz von ÖPP auszubauen.
Zur Umsetzbarkeit: Mit Pilotprojekten länderübergreifend Erfahrungen sammeln und schrittweise Infrastrukturgesellschaften aufbauen.
4. Mit der **Zweckbindung von Einnahmen** muss das Vertrauen bei der Wirtschaft und beim Bürger in die Infrastrukturpolitik wieder zurück gewonnen werden. Idealerweise werden geschlossene Kreisläufe geschaffen.
Zur Realisierbarkeit: Mittel sofort haushalterisch absichern und langfristig über Infrastrukturgesellschaften institutionalisieren.

Und erst am Ende geht es auch um mehr Geld für den Erhalt sowie den Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur. Es wird aus den öffentlichen Haushalten, aber auch vom Nutzer kommen.

Doch solange die öffentliche Hand sich nicht **vorher** verpflichtet, **die Systemfehler auf ihrer Seite zu beseitigen**, wird sie mit ihren Finanzierungsvorhaben, ob über Steuern oder über Nutzerentgelte, bei Bürgern und Wirtschaft – und auch vom Deutschen Verkehrsforum – **keine Zustimmung bekommen**.

Anscheinend ist unsere **Erwartungshaltung in der Politik angekommen**. Die ersten Signale aus den Koalitionsverhandlungen deuten darauf hin, dass

- Fondslösungen
- Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für Schiene und Straße,
- mehr Effizienz durch Priorisierung und Infrastrukturbericht sowie
- Aufstockung der Investitionsmittel des Bundes

durchaus im Eingang in den Koalitionsvertrag finden könnten. Und dann müssen Taten folgen.

Meine Damen und Herren, soweit ein erster Überblick. Ich freue mich mit Ihnen auf spannende Diskussionen und die Vertiefung der von mir angerissenen Themen.