

Positionspapier

„Überjährige Finanzierungsinstrumente für mehr Investitionssicherheit“

Stand: 09.04.2024

Deutschlands Infrastruktur wird auf Verschleiß gefahren

Deutschlands Verkehrsnetze sind Garant für die Mobilität unserer Bürgerinnen und Bürger, gewährleisten einen reibungslosen Warenverkehr und vernetzen ländliche Räume mit städtischen Ballungszentren. Sie ermöglichen größtmögliche mobile Flexibilität im Lebensalltag und sind Grundlagen unseres Wohlstands.

Ausbau, Sanierung und Betrieb der deutschen Verkehrsinfrastruktur sind fast vollständig von öffentlichen Investitionen abhängig. Dabei sind die Verkehrsträger seit vielen Jahren unterfinanziert, weshalb die Auswirkungen eines jahrzehntelangen Investitionsstaus immer spürbarer werden.

In den kommenden Jahren müssen unter anderem rund 8.000 Brücken an Bundesautobahnen, 3.000 Brücken an Bundesstraßen, über 1.200 Bahnbrücken sowie 110 Brücken an Bundeswasserstraßen dringend saniert oder einem Ersatzneubau unterzogen werden. Für den Verkehrsträger Nummer 1 in Deutschland – die Straße - kommen zahlreiche Erhaltungsmaßnahmen und Engpassbeseitigungen hinzu. Darüber hinaus erfordert die von der Politik unter Nachhaltigkeitsgesichtspunkten angestrebte Verlagerung von Güter- und Personenverkehr auf die Schiene massive Investitionen in Erhalt und Ausbau des Bahnnetzes. Allein die Hochleistungsnetzkorridore schlagen mit über 40 Mrd. Euro bis 2035 zu Buche. Mehr noch: Die derzeitige Finanzierung der Wasserstraßeninfrastruktur reicht nicht einmal aus, um den fortlaufenden Verfall abzuwenden. Wichtige Güterstrecken im westdeutschen Kanalnetz oder am Neckar drohen perspektivisch komplett auszufallen.

Fakt ist: Substanzerhalt und Ausbau von Deutschlands Verkehrsnetzen gelingt nicht im jährlichen Entscheidungsturnus. Es braucht eine langfristig gesicherte Perspektive, um eine dauerhaft funktionsfähige Verkehrsinfrastruktur als zentrales Strukturelement und Wachstumstreiber für den Industrie- und Wirtschaftsstandort Deutschland zu garantieren.

Die BAUINDUSTRIE unterstützt deshalb die ausreichende und gleichberechtigte Finanzierung aller Verkehrsträger im Rahmen des vom BMDV ermittelten Bedarfes zu Instandsetzung und Ausbau. Es ist unerlässlich, dass die Finanzierung der Infrastruktur sich am Bedarf orientiert und nicht an politischen Opportunitäten.

Die mittelfristige Finanzierung ist nicht gesichert

Die derzeitige Finanzierung der Verkehrsträger setzt sich maßgeblich aus einer Nutzerfinanzierungskomponente (Lkw-Maut, Trassenentgelte) sowie Zuschüssen aus Steuermitteln (jährliche Zuweisungen, LuFV III) zusammen. Gerade die Ausweitung der Nutzerfinanzierung trägt dazu bei, dass die Infrastrukturfinanzierung in den jeweiligen Verkehrsträgern verstetigt werden konnte, ohne von politischen Opportunitäten abhängig sein zu müssen. Dies ist nicht nur mit Blick auf überjährige Planungs- und Projektlaufzeiten, den Aufbau von Bau- und Maschinenkapazitäten sowie für eine dauerhaft effiziente Netzbewirtschaftung von hoher Priorität. Auch aus Akzeptanzgesichtspunkten ist die Nutzerfinanzierung von Vorteil, da die in einem Verkehrsträger erhobenen Mittel durch Erhalt und Ausbau in selbigen den Nutzen der Abgaben direkt spürbar machen.

Die vergangenen Jahre haben allerdings gezeigt, dass die derzeitigen Investitionsmittel den Bedarf nicht im ausreichenden Maße abdecken. Vor allem die chronische Unterfinanzierung sowie Baupreissteigerungen aufgrund der gestiegenen Materialkosten der vergangenen zwei Jahre erfordern einen deutlich stärkeren Mittelaufwuchs, um die Verkehrssysteme zumindest wieder zu ertüchtigen und funktionsfähig zu halten. Die Diskussion um den Nachtragshaushalt 2023 und den Bundeshaushalt 2024 haben die Fragilität der Finanzierungssituation nochmals herausgestellt.

Eine maßgebliche Veränderung bei der Finanzierung der Verkehrsträger hat sich in dieser Legislaturperiode unter anderem aus der Aufweichung des Finanzierungskreislaufes Straße durch die Reform der Lkw-Maut im Jahr 2023 und der neu eingeführten CO₂-Komponente ergeben. Diese kann nun auch für andere Verkehrsträger verwendet werden.

Das Versprechen der Koalition, dass die Mehreinnahmen aus der Maut für die Mobilität eingesetzt würden, hat sich allerdings nicht als belastbar herausgestellt, da die zusätzlichen Maut-einnahmen von rund 7 Milliarden Euro zwar komplett in den Verkehrshaushalt fließen, gleichzeitig aber 4 Milliarden an Haushaltsmitteln herausgenommen worden sind. Die Investitionslinie Verkehr steigt somit lediglich um 3,2 Milliarden Euro. Der Rest der Einnahmen wird mit dem allgemeinen Haushalt verrechnet.

Durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes zum KTF ist die finanzielle Grundlage für den Bedarfsplan Schiene in großen Teilen entfallen. Zwar soll der Mittelwegfall durch aus dem Haushalt finanzierte Eigenkapitalerhöhungen bis 2026 teilweise kompensiert werden. Ab 2027 ist die Finanzierung und damit die Umsetzung konkreter Projekte jedoch nicht gesichert.

Verkehrsträgerbezogene Finanzierungsvereinbarungen für eine verlässliche Infrastrukturfinanzierung

Der hohe Investitionsstau und Ausbaubedarf bei gleichzeitig struktureller Unterfinanzierung zeigt die Notwendigkeit für eine langfristig gesicherte Finanzierungslösung von Verkehrsinvestitionen auf. Aus Sicht der BAUINDUSTRIE müssen folgende Punkte berücksichtigt werden:

- **Mehr Mittel für das Gesamtsystem:** Für eine am Bedarf orientierte, auskömmliche Finanzierung der Bundesverkehrswege sind insgesamt mehr Mittel im System nötig. Der Druck auf eine Lösung steigt, da die mittelfristige Finanzplanung spätestens 2026 einen Rückgang der Investitionsmittel vorsieht.

- **Verkehrsträgerbezogene Lösungen finden:** In allen drei Verkehrsträgern auf Bundesebene besteht enormer Nachhol- und Ausbaubedarf. Gleichzeitig ist das Zusammenspiel aller drei Verkehrsträger nötig, um Deutschlands Mobilitätsversprechen einlösen zu können. Eine einseitige Priorisierung einzelner Verkehrsträger, ob langfristig oder temporär, wäre weder für die Funktionsfähigkeit des Bundesverkehrsnetzes noch angesichts der Verkehrsprognosen vernünftig. Vor diesem Hintergrund sind verkehrsträgerbezogene Finanzierungslösungen sinnvoll. Anstelle des Prinzips „Verkehr finanziert Verkehr“ sollten direkte Finanzierungsvereinbarungen mit den jeweiligen Infrastrukturgesellschaften des Bundes getroffen werden, wie sie beispielweise bei der Bahn mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung dem Grunde nach besteht.
- **Akzeptanz für Nutzerfinanzierung erhalten:** Durch verkehrsträgerbezogene Finanzierungsvereinbarungen wird nicht nur die Transparenz bei der Finanzierung erhöht, sondern auch die Akzeptanz der Nutzerfinanzierung. Diese kann nur erhalten werden, wenn die Nutzerentgelte in das Verkehrssystem reinvestiert werden, in dem sie ursprünglich erhoben wurden. Jede verkehrsträgerübergreifende Lösung gefährdet diese Akzeptanz. Die aktuellen Proteste der Logistikbranche hinsichtlich der Verwendung der gestiegenen Mauteinnahmen für die Schiene sind dafür ein Beispiel.
- **Ein allgemeiner Infrastrukturfonds ist keine Lösung, zusätzliches privates Kapital kann Teil der Lösung sein:** Ein allgemeiner Infrastrukturfonds, in dem lediglich Nutzerentgelte und Steuermittel zusammenfließen, würde das grundlegende Finanzierungsproblem nicht beheben, da das bisherige Mittelaufkommen nicht ausreicht, um die Bedarfe in der Verkehrsinfrastruktur zu decken. Ein schuldenfinanziertes Sondervermögen erscheint unter den derzeitigen Voraussetzungen ebenfalls nur schwer umsetzbar und würde eine Reform der Schuldenbremse voraussetzen.

Unabhängig davon wäre ein **Fondsmodell** zu bewerten, welches **privates zusätzliches Kapital** einsammelt. Dieses Kapital könnte sowohl zur Ausstattung verkehrsträgerbezogener Finanzierungskreisläufe als auch für Sonderbauprogramme (etwa im Brückenbereich) oder für einzelne Großprojekte genutzt werden. Eine solche Kapitalsammelstelle würde allerdings voraussetzen, dass die zusätzlichen Mittel möglichst effizient, d. h. termin- und kostensicher, in der Projektabwicklung eingesetzt werden.

- **Finanzierungsvereinbarungen stärken Infrastrukturgesellschaften des Bundes:** Durch langfristige Finanzierungsvereinbarungen mit klarer Mittelzuweisung wird gleichzeitig das Handeln der drei Infrastrukturgesellschaften des Bundes, der Deutschen Bahn, der Autobahn GmbH und der Wasserstraßen- und Schifffahrtsverwaltung, gestärkt. Bei der Wasserstraße sind die entsprechenden strukturellen Voraussetzungen durch Trennung hoheitlicher und operativer Aufgaben zu schaffen. Nur so wäre ihnen eine am Bedarf orientierte Netzbewirtschaftung möglich und es können wirtschaftliche Entscheidungen für den Netzerhalt und -ausbau getroffen werden. Jährliche und unsichere Mittelzuweisungen stehen diesem Gedanken fundamental entgegen.

Gleichzeitig lehnen wir die teilweise diskutierte **Gründung einer bundeseigenen Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft**, die Bedarfsermittlung und Mittelzuweisung zentral steuert, ab. Sie würde eine mehrjährige, administrative Verwaltungsreform mit hohem Aufwand und begrenztem Nutzen mit sich bringen. Mittel, die heute für den Infrastrukturerhalt dringend gebraucht werden. Zusätzliche Bürokratie mit neuen Strukturen würde zudem die begrenzten Haushaltsmittel weiter verknappen.

- **Planungssicherheit für Kapazitätssicherung in der Planungs- und Bauwirtschaft:** Der enorme Baubedarf setzt allerdings nicht nur einen passenden finanziellen Verfügungsrahmen, sondern auch entsprechende Kapazitäten an Personal und Gerät voraus. Der demografische Wandel schränkt die Baubranche ein, flexibel auf baukonjunkturelle Schwankungen kurzfristig mit Personalaufbau zu reagieren. Umso wichtiger sind mittelfristig gesicherte Investitionsbedingungen, damit die Unternehmen Investitionen in Fachkräfte und Maschinen tätigen.