

Thesenpapier

„Deutschlands Verkehrsinfrastruktur als Standortfaktor ernst nehmen – überjährige Finanzierungsinstrumente für mehr Investitionssicherheit“

Stand: 28.10.2024

- Das gesamte System der Verkehrsinfrastruktur ist massiv unterfinanziert.
- Verkehrsträgerbezogene Finanzierungskreisläufe sind die Grundlage zur Lösung des Problems.
- Das grundsätzliche Prinzip einer Umstellung von der Haushalts- auf die Nutzerfinanzierung ist wichtig für eine gesicherte Finanzierungsperspektive und schafft Akzeptanz bei den Nutzern.
- Entscheidend ist, dass die Mittel nicht nach politischen Erwägungen verteilt werden, sondern sich nach den Bedarfen des jeweiligen Verkehrsträgers richten.
- Für die Akquirierung zusätzlicher Mittel ist die Mobilisierung privaten Kapitals denkbar.
- Sollten weitere Finanzierungsdefizite bestehen, sind temporär schuldenfinanzierte Mehrausgaben zu diskutieren, sei es durch Aufsetzen eines Sondervermögens oder eine Modifizierung der Schuldenbremse.

1. Befund: Die gesamte Verkehrsinfrastruktur ist seit Jahren unterfinanziert

Der Zustand von Deutschlands Verkehrsinfrastruktur ist alarmierend. Über viele Jahre hinweg wurde die Instandhaltung und Modernisierung der Verkehrswege vernachlässigt, was zu einem erheblichen Investitionsstau geführt hat. Der Einsturz der Carolabrücke in Dresden oder die Sperrung der Rahmedetalbrücke sind nur die bekanntesten Symptome. In den kommenden Jahren stehen dringende Sanierungs- und Modernisierungsmaßnahmen an, die das Land vor immense finanzielle Herausforderungen stellen werden. Laut dem Institut der Deutschen Wirtschaft Köln (IW Köln) besteht für die gesamte Verkehrsinfrastruktur von 2025 bis 2030 ein kumulierter Investitionsbedarf von über 600 Mrd. Euro. Die negative Nettoinvestitionsquote beweist, dass Jahr für Jahr weniger investiert wird, als allein für den Erhalt nötig wäre. **Die Politik betont zwar ihre „Rekordinvestitionen“, preisbereinigt sind diese aber laut IW Köln 2022 auf das Niveau von 2009 zurückgefallen.**

Auf den Bundesautobahnen müssen allein rund 8.000 Brücken erneuert werden. Auf Bundesstraßen müssen zudem 3.000 und auf Bahntrassen über 1.200 Brücken dringend instandgesetzt oder ersetzt werden. Zudem benötigt das gesamte Schienennetz, auf das vermehrt Güter- und Personenverkehre verlagert werden sollen, umfangreiche Investitionen, um den Anforderungen gerecht zu werden. Der Ausbau der Hochleistungsnetzkorridore wird bis 2035 allein 40 Mrd. Euro erfordern. Gleichzeitig stehen die Wasserstraßen vor dem Verfall. Teile des westdeutschen Kanalnetzes und des Neckars drohen komplett auszufallen. **Insgesamt droht der Zustand der Verkehrsinfrastruktur zu einem massiven Problem für die Wettbewerbsfähigkeit des Wirtschaftsstandorts zu werden.**

2. Verkehrsträgerspezifische überjährige Finanzierungskreisläufe

Für eine langfristige Planungssicherheit braucht jeder Verkehrsträger ein individuelles, überjähriges Finanzierungskonzept, da die Einnahmemöglichkeiten unterschiedlich sind. Während für die Straße die Nutzerfinanzierung ausgeweitet werden sollte, sind Schiene (neben den Trasseneinnahmen) und Wasserstraße auf eine verlässliche Haushaltsfinanzierung angewiesen. Eine auskömmliche Finanzierung für jeden Verkehrsträger muss dabei nach Bedarf und nicht nach Haushaltslage oder politischer Zuteilung erfolgen. **Da alle Verkehrsträger unterfinanziert sind, werden zusätzliche Mittel und keine Umverteilung vorhandener Mittel benötigt. Eine Diskussion über die Querfinanzierung von Verkehrsträgern ist kontraproduktiv.**

Straßeninfrastruktur

Die Bundesfernstraßen sind von erheblichen Instandhaltungsrückständen betroffen. Analysen der Bundesregierung, der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) und des Deutschen Instituts für Wirtschaftsforschung (DIW) zeigen, dass rund ein Sechstel der Fahrbahnflächen der Bundesautobahnen und ein Drittel der Bundesstraßen lediglich eine eingeschränkte Gebrauchsfähigkeit aufweisen. Besonders die Brücken sind in einem kritischen Zustand: Der Anteil der Brückenflächen mit einem guten oder sehr guten Zustand ist von 30 % im Jahr 2000 auf nur noch 12 % im Jahr 2021 gefallen. Allerdings werden dringend benötigte Instandhaltungs- und Modernisierungsarbeiten durch eine zu geringe finanzielle Ausstattung verzögert, was jährlich zu einem zusätzlichen Mehrbedarf von mehr als 2 Mrd. Euro für die Autobahnen führt. Allein 2024 wurden zahlreiche Erhaltungs- und Ausbauprojekte zeitlich verschoben oder ganz aufgehoben.

Durch die Lkw-Maut sollen 2024 Nettoeinnahmen von 14,5 Mrd. Euro generiert werden. In die Bundesfernstraßen sollen aber nur 8,8 Mrd. Euro investiert werden, ein erheblicher Teil der Mauteinnahmen wird an die Schiene abgeführt. Gleichzeitig wurden Haushaltsmittel in einem Umfang von rund 4 Mrd. Euro aus dem Verkehrset gestrichen, anstatt die zusätzlichen Einnahmen aus der CO2-Mautkomponente „on-top“ zu verwenden. **Das derzeitige, politisch forcierte Finanzierungsmodell reicht nicht aus, um den enormen Investitionsbedarf im Fernstraßenbereich zu decken.**

Schieneinfrastruktur

Das Schienennetz ist überlastet und bedarf dringend einer Sanierung. Ein Viertel der deutschen Eisenbahnbrücken weist umfangreiche Schäden auf. 5 % dieser Brücken müssen in den kommenden Jahren abgerissen und ersetzt werden, da eine Sanierung nicht mehr wirtschaftlich ist. Gleichzeitig soll mehr Verkehr von der Straße auf die Schiene verlagert werden, wobei eine Güterverkehrsverlagerung von 10 % eine Verdopplung der Netzkapazitäten erfordert. Derzeit kann die DB InfraGO allerdings nur am Bestandserhalt arbeiten. Für einer Kapazitätserweiterung besteht keine gesicherte Finanzierung. Die Schieneninfrastruktur wird massiv durch Zuschüsse (12,1 Mrd. Euro) aus dem Bundeshaushalt gestützt. Ebenfalls stellen die Trassenpreise einen Teil (7,5 Mrd. Euro) der insgesamt erhaltenen Mittel von 19,6 Mrd. Euro dar. Um dem politischen Anspruch gerecht zu werden, werden diese Mittel auch weiterhin benötigt. **Kurzfristige jährliche Investitionsspritzen müssen deshalb durch langfristige Finanzierungszusagen ersetzt werden.**

Wasserstraßeninfrastruktur

Die Wasserstraßeninfrastruktur ist stark veraltet. 85 % der Schleusen sind in einem schlechten oder unzureichenden Erhaltungszustand. Rund 49 % der Brücken über dem Kanalnetz sind bei der Durchfahrtshöhe nicht mehr für den zunehmenden Containerverkehr ausgelegt. Instandsetzung und Modernisierung der Wasserstraßen sind kostenintensiv und werden durch unzureichende finanzielle Mittel verzögert. Ohne Investitionen drohen Ausfälle wichtiger Wasserstraßenverbindungen, die insbesondere für den industriellen Gütertransport von Bedeutung sind. Die Wasserstraße erhält aus dem Bundeshaushalt aktuell 1,7 Mrd. Euro. **Wenn das politische Ziel einer Verlagerung des Gütertransports weg von der Straße ernstgenommen werden soll, muss auch die Wasserstraße als gleichwertiger Verkehrsträger ernst genommen und mit ausreichenden Mitteln ausgestattet werden.**

3. Von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung im Bundesfernstraßenbereich

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur basiert derzeit auf einer Mischung aus öffentlichen Haushaltsmitteln und Nutzungsgebühren. Aktuell werden etwa 22,6 Mrd. Euro durch Nutzerfinanzierung aufgebracht, darunter 7,5 Mrd. Euro aus Trassenpreisen und 14,5 Mrd. Euro aus Mautgebühren. Aus dem allgemeinen Bundeshaushalt fließen rund 10 Mrd. Euro in die Infrastruktur, davon 3,9 Mrd. Euro in Straßen, 4,5 Mrd. Euro in Schienen und 1,7 Mrd. Euro in Wasserstraßen.

Allerdings stößt das Modell der Haushaltsfinanzierung an Grenzen. Nicht nur, weil die jährlich bereitgestellten Mittel für den Investitionsbedarf unzureichend sind, sondern auch weil die langfristige Planungssicherheit unter den Unwägbarkeiten politischer Haushaltsverhandlungen leidet. Um die öffentlichen Haushalte zu entlasten und notwendige Mittel für den Erhalt und Ausbau langfristig sicherzustellen, ist der Übergang von der Haushalts- zur Nutzerfinanzierung voranzutreiben. Dabei darf auch die Diskussion über eine Pkw-Maut kein Tabu sein, wenn Pkw-Fahrer parallel entlastet werden. **Mautsysteme können dabei nicht nur eine verlässliche Finanzierung sicherstellen, sondern auch die Transparenz der Mittelverwendung und damit die Akzeptanz bei den Nutzern erhöhen – nach dem Motto: Maut für freie Straßen und gute Rastplätze!**

Gleichzeitig kann eine Kreditwürdigkeit der Autobahn GmbH (durch die Zuweisung von Mauteinnahmen) helfen, Mauteinnahmeschwankungen auszugleichen und ein konstantes Investitionsniveau sicherzustellen. Nicht mehr benötigte Haushaltsmittel der Straße werden den anderen Verkehrsträgern zugewiesen. Zudem könnten mittelfristig ungenutzte Mauteinnahmen im Einzelfall durch Beschluss des Deutschen Bundestages anderen Verkehrsträgern temporär zugewiesen werden. Ein Automatismus – wie derzeit bei der CO₂-Mautkomponente – ist abzulehnen.

4. Weitere Optionen für eine zusätzliche Infrastruktur-Finanzierung

Sollten nach den o. g. Maßnahmen weitere Finanzierungsdefizite bestehen, können weitere Finanzierungsinstrumente diskutiert werden.

Die Einbindung privaten Kapitals, insbesondere durch institutionelle Investoren wie Renten- und Versicherungsunternehmen, bietet eine Möglichkeit, die Finanzplanung im Verkehrswegebau temporär aufzustocken und zusätzliche Maßnahmen zu realisieren. Mit einem jährlichen Investitionsvolumen von rund 300 Mrd. Euro und einem langfristigen Anlagehorizont passen Verkehrsinfrastrukturprojekte optimal zu den Anforderungen der Anleger, die auf stabile Kapitalflüsse und hohe Kreditqualität achten. Voraussetzung dafür ist eine hohe Termin-, Kosten- und Qualitätssicherheit auf Projektebene, eine anreizbasierte Risikoverteilung sowie eine Kongruenz zwischen Anlagezeitraum und Projektlaufzeit. Diese Kernvoraussetzung muss auch bei der aktuellen Diskussion zum politisch nicht genauer definierten **Infrastruktur-Fonds** beachtet werden. Allgemeine Kapitalsammelstellen, die in jegliche konventionelle Projektstrukturen investieren, werden aus diversen Gründen nicht funktionieren – etwa, weil derzeit viele Anlagealternativen bestehen.

Zur Auflösung des Investitionsstaus wäre abschließend auch eine Flexibilisierung der **Schuldenbremse** zu prüfen. So führt die Vernachlässigung der Infrastruktur zu einem Verlust des Anlagevermögens und damit zu inhärenter Steigerung der Staatsverschuldung. Eine mögliche Lösung wäre die Zulassung von Krediten, die ausschließlich für **Investitionen zur Erhöhung des staatlichen Anlagevermögens** genutzt werden. Solche Investitionen würden das Wirtschaftswachstum fördern, die Wettbewerbsfähigkeit Deutschlands sichern und letztlich zu höheren Steuereinnahmen führen, was wiederum die Schuldenlast reduziert. Eine Neuauslegung der Schuldenbremse könnte dabei nach den europäischen Regeln erfolgen. Etwaige Investitionen müssen nachweislich langfristigen Nutzen stiften und an klare, anlagevermögenorientierte Kriterien, wie an eine maximale Verschuldungsquote, gebunden werden. Es stellt sich ferner die Frage, wie ein solches Instrument vor politischen Opportunitäten geschützt werden kann.

Eine weitere Option wäre die Einrichtung von Sondervermögen, die speziell für den Ausbau und Erhalt der Infrastruktur vorgesehen sind. Diese könnten, ähnlich wie das Modell für die Bundeswehr, gezielt für Straßen, Schienen und Wasserstraßen geschaffen werden. Dadurch ließen sich Investitionen tätigen, ohne die finanzielle Stabilität des Bundeshaushalts zu gefährden.