



Wir brauchen eine moderne und leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur



Eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur bildet die Grundlage für die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung in Deutschland. Sie ermöglicht Mobilität für Bürgerinnen und Bürger, gewährleistet einen effizienten Warenverkehr für die deutsche Wirtschaft und ist eine Grundvoraussetzung für private Investitionen. Denn die Zukunfts- und Wettbewerbsfähigkeit unserer Wirtschaft und vieler Industriearbeitsplätze hängen unter anderem davon ab, ob es gelingt, auch morgen die gewandelten Mobilitäts- und Transportbedürfnisse mit einer guten Verkehrsinfrastruktur zu befriedigen. Hierfür müssen Herausforderungen auf allen föderalen Ebenen und für alle Verkehrsträger angegangen werden.

In den letzten Jahrzehnten wurde nicht ausreichend in den Erhalt und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur investiert. Die Folge: marode Straßen und Brücken, marode Schleusen und Störungen im Bahnverkehr. Der Investitionsstau beeinträchtigt bereits heute zahlreiche Industrieunternehmen und Arbeitnehmer, zum Beispiel durch längere Transportwege oder Fahrzeiten. Eine Umfrage unter Industrieunternehmen ergab, dass Infrastrukturmaßnahmen zu den drei wichtigsten Faktoren für die Verbesserung ihrer Investitionsbedingungen zählen.¹ Deutschland ist im „Global Competitiveness Index“ des Weltwirtschaftsforums in der Kategorie „Verkehrsinfrastruktur insgesamt“ von Platz 3 in 2006 auf Platz 11 in 2015 abgerutscht.²

Der hohe Investitionsstau in der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur trägt dazu bei, dass sich der Standortfaktor Infrastruktur in Deutschland zum Hemmnis für unternehmerische Investitionen in Bauten und Ausrüstungen entwickelt. Die „Bodewig II-Kommission“ beziffert den Nachholbedarf allein durch unterlassene Erhaltungsmaßnahmen auf insgesamt 45 Mrd. Euro. Andere Studien kommen auf weitaus höhere Summen: Allein für die Verkehrsinfrastruktur auf kommunaler Ebene beziffert das Kommunalpanel der Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW) den Investitionsstau auf 36 Mrd. Euro.

Es geht aber nicht nur um den Erhalt und Ausbau von Straßen, Schienen und Wasserwegen. Die Bündnispartner teilen angesichts von E-Mobilität und Digitalisierung im Verkehrsbereich ein erweitertes Verständnis von Verkehrsinfrastruktur, das auch die digitale Infrastruktur und die Versorgungsstruktur für alternative Antriebe umfasst. Auch hier gibt es erheblichen Investitionsbedarf, um die Verkehrsinfrastruktur zu modernisieren und die Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Für die Versorgungsinfrastruktur verlangt die EU, dass die Mitgliedsstaaten bis November 2016 einen nationalen Strategierahmen erstellen. Für die Elektromobilität gibt es in Deutschland derzeit rund 5.700 öffentliche Ladepunkte, davon etwa 150 Schnellladepunkte. Die Nationale Plattform Elektromobilität sieht für 2020 einen Bedarf von 70.000 Ladepunkten und 7.100 Schnellladesäulen. Daher ist es zu begrüßen, dass die Bundesregierung bis 2020 300 Mio. Euro für den Ausbau der Ladeinfrastruktur zur Verfügung stellen will. Ein entsprechendes Programm muss jetzt möglichst zügig umgesetzt werden.

Die digitale Infrastruktur – zu der das Bündnis zu einem späteren Zeitpunkt eine umfassende Positionsbestimmung vorlegt – muss für Anwendungen im Verkehrsbereich besonderen Anforderungen genügen, die hier nur skizziert werden. So ist zu beachten, dass hier auch ausreichende Übertragungsgeschwindigkeiten bis hin zur Einführung des Mobilfunkstandards 5G erforderlich sind und Kriterien wie Latenzzeiten oder Flächenabdeckung von entscheidender Bedeutung sind. Darüber hinaus gilt es, die bestehende Verkehrsinfrastruktur auch fit zu machen z. B. für eine Kommunikation direkt mit den Fahrzeugen.

Die Bundesregierung hat in dieser Legislaturperiode bereits mit verschiedenen Maßnahmen reagiert und zusätzliche Haushaltsmittel für den Erhalt und Ausbau primär der Bundesverkehrswege zur Verfügung gestellt. So steigt die Investitionslinie Verkehr durch den von Bundesverkehrsminister Alexander Dobrindt initiierten Investitionshochlauf bis 2018 auf über 13 Mrd. Euro an. Gleichzeitig hat der Bund zusätzliche 3,5 Mrd. Euro Mehrausgaben für ein Sondervermögen „Kommunalinvestitionsförderungsfonds“ vorgesehen, mit dem Kommunen in den kommenden Jahren in die Lage versetzt werden sollen, mehr zu investieren. Schließlich hat die Bundesregierung zahlreiche Maßnahmen beschlossen, die die allgemeinen Finanzierungsspielräume der Kommunen bis 2020 um 18 Mrd. Euro erhöhen.

1 Bundesverband der Deutschen Industrie/PricewaterhouseCoopers AG: Investieren in Deutschland – Die Sicht des Investors, S. 10.

2 World Economic Forum, Global Competitiveness Reports 2006 bis 2015, Rubrik: Quality of overall infrastructure

Es muss das Ziel sein, dass Deutschlands Verkehrsinfrastruktur 2030 wieder unter den „Top Drei“ des „Global Competitiveness Index“ ist. Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ sieht in den Maßnahmen der Bundesregierung einen ersten wichtigen Schritt zu einer modernen und leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur.

Es sind aber weitere Anstrengungen erforderlich. Das Bündnis sieht drei konkrete Handlungsfelder.

1. Eine bedarfsgerechte Aufstockung der Finanzmittel

Um den Investitionsstau abzubauen und gleichzeitig in Zukunft die Verkehrsinfrastruktur erhalten bzw. ausbauen zu können, müssen die Finanzmittel weiter aufgestockt und auf einem bedarfsgerechten Niveau verstetigt werden. Auf jährliche Haushaltsansätze umgerechnet schätzt das Bündnis den zusätzlichen Bedarf auf rund 5 Mrd. Euro pro Jahr. Dabei sind alle Verkehrsträger (Straße, Schiene, Wasserwege, Luft) und alle föderalen Ebenen berücksichtigt:

- **Bundesebene:** Der Bundesverkehrswegeplan weist bis 2030 einen Gesamtinvestitionsbedarf in Höhe von 227 Mrd. Euro aus. Dies entspricht einem jährlichen Investitionsbedarf von 15 Mrd. Euro. Demnach muss die Investitionslinie Verkehr gegenüber den bisherigen Planungen zunächst um weitere 2 Mrd. Euro, langfristig um rund 1 Mrd. Euro aufgestockt werden.
- **Landesebene:** Aus dem Abschlussbericht der „Bodewig-II-Kommission“ ergibt sich, dass für die nachholende Sanierung bis 2030 ein jährlicher Mehrbedarf von rund 0,3 Mrd. besteht. Hinzu kommt ein jährlicher Mehrbedarf von 0,6 Mrd. Euro für den laufenden Betrieb.
- **Kommunale Ebene:** Auf Grundlage des KfW-Kommunalpanels ergibt sich, dass bis 2030 jährlich mindestens zusätzlich 2,4 Mrd. Euro notwendig sind.

Ein großer Teil des zusätzlichen Mittelbedarfs besteht auf der kommunalen Ebene. Daher muss die Investitionsoffensive Verkehrsinfrastruktur auch Nachfolgeregelungen für die 2019 auslaufenden Entflechtungsmittel und eine Mittelaufstockung von derzeit 1,3 Mrd. auf knapp 2 Mrd. Euro umfassen. Das verschafft Kommunen Planungssicherheit für Infrastrukturprojekte mit langen Vorlaufzeiten. Ferner ist zu prüfen, ob die Kommunen durch die Übernahme weiterer Sozialausgaben durch den Bund oder durch Aufstockung der Investitionszuweisungen der Länder an die Kommunen unterstützt werden können.

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ engagiert sich dafür, dass trotz aller Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung und trotz weiterer politischer Herausforderungen eine aktive Investitionspolitik auch im Bereich der Verkehrsinfrastruktur weit oben auf der politischen Agenda platziert wird. Konkret schlägt das Bündnis vor, die öffentlichen Verkehrsinfrastrukturausgaben rasch um 5 Mrd. Euro pro Jahr anzuheben. Der Zeitpunkt hierfür ist günstig, denn angesichts der guten wirtschaftlichen Entwicklung verzeichnen die öffentlichen Haushalte derzeit umfangreiche Steuermehreinnahmen.

Darüber hinaus sind aus Sicht des Bündnisses bestehende Haushaltslinien konsequent auf die Förderung von Innovationen und Investitionen hin auszurichten.

Mittelfristig sind höhere Budgetansätze für öffentliche Investitionen erforderlich. Dies setzt finanzpolitische Anpassungen voraus. Dafür ist eine breite Debatte über Haushaltsstrukturpolitik notwendig. Zu den Instrumenten könnte eine stärkere Selbstbindung der öffentlichen Hand bezüglich öffentlicher Investitionen, zumindest auf dem Niveau der Abschreibungen, gehören.

Ob und in welchem Umfang eine stärkere Nutzerfinanzierung als aktuell von der Bundesregierung beschlossen anzustreben ist, wird zwischen den Bündnispartnern weiter diskutiert.

2. Effiziente Mittelverwendung und qualitativ hochwertige Umsetzung

Öffentliche Bauprojekte haben in den vergangenen Monaten immer wieder für Schlagzeilen gesorgt. Terminpläne konnten nicht eingehalten werden und wiederholte Planungsänderungen während der Bauphase haben zu Mehrkosten geführt. Vor diesem Hintergrund ist es notwendig, die Realisierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten auf den Prüfstand zu stellen und Maßnahmen für eine bessere Projektumsetzung einzuleiten.

Es braucht nicht nur eine bessere Finanzausstattung auf allen Ebenen. Es ist unstrittig, dass dies mit einem effizienten Mitteleinsatz „Hand in Hand“ gehen muss. Hierzu zählen ausreichende Planungs- und Genehmigungskapazitäten auf öffentlicher Seite, eine Verkürzung der Planungs- und Genehmigungsverfahren, etwa über eine Reform des Planungs- und Genehmigungsrechts, sowie eine höhere Kosten- und Terminalsicherheit bei öffentlichen Infrastrukturmaßnahmen.

Das bestehende System der Auftragsverwaltung im Bereich der Bundesfernstraßen muss einerseits auf mehr Effizienz reformiert und andererseits wegen wachsendem Investitionsbedarf weiterentwickelt werden. Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ begrüßt, dass die Politik auf Landes- und Bundesebene Handlungsbedarf erkannt hat. Es fordert angesichts des dringenden Handlungsbedarfs alle Beteiligten auf, zügig in einem breiten Konsens Lösungen zu entwickeln und umzusetzen.

Dabei sind folgende Kriterien zielführend: Bau, Instandhaltung und Betrieb sollten aus einer Hand erfolgen. Zudem sind Ineffizienzen zu überwinden, die aus der aktuellen Form der Trennung von operativer Verantwortung und Finanzierungsverantwortung resultieren. Dies könnte zum Beispiel durch Gründung einer Gesellschaft des Bundes geschehen, wobei vorhandene Auftrags- und Straßenbauverwaltungen einbezogen und Bau-, Instandhaltungs- und Betriebskompetenzen vor Ort erhalten bleiben sollen. Eine Privatisierung oder Teilprivatisierung einer solchen Gesellschaft lehnt das Bündnis ab. Dies muss grundgesetzlich verankert werden.

Gleichzeitig ist ein Finanzierungskreislauf zu etablieren, in dem die beschlossenen Nutzergebühren und Haushaltsmittel zweckgebunden für den Erhalt, Aus- und Neubau sowie für den Betrieb der Bundesfernstraßen eingesetzt werden.

Ein wichtiges Element ist, dem Akzeptanzproblem von Verkehrsinfrastrukturprojekten durch mehr Transparenz und mehr Bürgerbeteiligung zu begegnen. Die Bevölkerung ist von Beginn an und kontinuierlich über die Planung und Realisierung von Infrastrukturprojekten zu informieren. Dies setzt auch eine höhere Transparenz über die tatsächlichen Kosten voraus. Gleichzeitig sollten neue Verfahren der Bürgerbeteiligung erprobt werden, da eine Beteiligung im Rahmen traditioneller Planfeststellungsverfahren oft nicht ausreicht bzw. erst zu spät erfolgt. Die Instrumente hierfür sind teilweise bereits vorhanden – seien es Vorerörterungstermine, Planungsdialoge oder Mediationsverfahren. Nach Abschluss der Beteiligungsverfahren und einer Entscheidung der demokratisch legitimierten Gremien können die Projekte dann zügiger umgesetzt werden.

2.1. Reform der Wirtschaftlichkeitsuntersuchung

Die Reformkommission „Bau von Großprojekten“ hat ein umfangreiches Aktionsprogramm vorgelegt, in dem praktikable Wege aufgezeigt werden, wie öffentliche Großprojekte künftig termintreuer und kostensicherer umgesetzt werden könnten.

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ begrüßt, dass ein „stärkeres Miteinander“ und die „Einbeziehung aller Projektbeteiligten auf Augenhöhe“ von Beginn eines Projekts an im Vordergrund stehen. Es hält die folgenden Handlungsempfehlungen der Reformkommission für richtungsweisend:

- Stärkung der Bauherrenkompetenz,
- bessere Abstimmung von Planen und Bauen,

- Berücksichtigung des Lebenszyklusansatzes,
- stärkere Nutzung zusammengefasster Vergaben,
- die Erprobung von Modellen der Partnerschaftlichen Projektzusammenarbeit,
- Einführung interner und externer Konfliktlösungsmechanismen, wie zum Beispiel der Adjudikation auf Verlangen einer Seite,
- verbindliche Einführung eines systematischen Risikomanagements sowie
- die Digitalisierung und Verzahnung einzelner Projektphasen über Building-Information-Modelling.

Um einen wirtschaftlichen Mitteleinsatz in der öffentlichen Infrastrukturbeschaffung sicherstellen zu können, sollten zudem Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen verbindlich eingeführt werden. Aktuell besteht ein erheblicher Nachholbedarf bei der Durchführung von Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen. So hat der Bundesrechnungshof im April 2013 festgestellt, dass „für nahezu 85 % der von Bundesministerien und nachgeordneten Behörden gemeldeten finanzwirksamen Maßnahmen [...] keine Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen vorlagen. Soweit solche durchgeführt wurden, herrschten vielfältige methodische und organisatorische Defizite vor.“

Nur mit verbindlichen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen kann gewährleistet werden, dass die im Einzelfall wirtschaftlichste Beschaffungsvariante identifiziert und umgesetzt wird. Hierfür muss die öffentliche Hand auf eine Projekt- und Modellvielfalt zurückgreifen können, zu denen neben der konventionellen Variante u. a. auch Funktionsbauverträge, Design&Build-Modelle und Öffentlich-Private Partnerschaften gehören

Da für die Durchführungen adäquater Wirtschaftlichkeitsvergleiche insbesondere auf kommunaler Ebene Know-how und Kapazitäten fehlen, begrüßt das Bündnis „Zukunft der Industrie“ den Ansatz des Bundesministeriums für Wirtschaft und Energie, eine kommunale Infrastrukturgesellschaft zu gründen, die öffentlichen Auftraggebern bei der Vorbereitung und Durchführung von Infrastrukturprojekten zur Seite steht.

2.2. Bauherren- und Planungskompetenz stärken!

Die öffentliche Hand sieht sich einem permanenten Engpass an Planungskapazitäten gegenüber, durch den wichtige Maßnahmen nicht zeitnah umgesetzt werden können. Im Bereich der Bundesfernstraßen besteht aktuell die Gefahr, dass die Bundesländer die ihnen zugewiesenen Mittel nicht einsetzen können. Grund hierfür ist der zu geringe „Vorrat“ an baureifen Projekten. Hier rächt sich, dass einige Bundesländer ihren Personalbestand in den Auftragsverwaltungen in den vergangenen Jahren stark ausgedünnt haben.

So verbleibt nach Abzug der Baufreigaben im Rahmen des von Bundesverkehrsminister Dobrindt auferlegten 2,7-Mrd. Euro-Investitionsprogramms 2015 ein Volumen an baureifen Projekte in Höhe von nur rund 1 Mrd. Euro. Die Projekte verteilen sich dabei auf die Länder Bayern (56%), Hessen (27%), Thüringen (10%), Sachsen-Anhalt (4%) und Baden-Württemberg (2%). Die übrigen sieben Bundesländer verfügen anscheinend über keine weiteren baureifen Projekte.

Für die deutsche Industrie wäre es ein herber Fehlschlag, wenn Investitionsmittel aus Mangel an baureifen Projekten an den Bundesfinanzminister zurückgegeben werden müssten.

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ fordert die Länder auf, alle Möglichkeiten zu nutzen, um die drohenden Engpässe im Planungsbereich auch kurzfristig zu beseitigen. Dazu sind die personellen Kapazitäten aufzustocken. Darüber hinaus können Beschaffungsformen stärker genutzt werden, bei denen Teile der Planung auch auf die bauausführende Wirtschaft übertragen werden, etwa im Rahmen von Design-and-Build-Verträgen.

2.3. An den wirtschaftlichsten Anbieter vergeben, nicht an den billigsten!

Bei der öffentlichen Auftragsvergabe ist es noch gängige Praxis der Vergabestellen, den Zuschlag auf das preislich günstigste Angebot und nicht auf das wirtschaftlichste Angebot zu erteilen. Das allein preislich günstigste Angebot kann jedoch nicht zwangsläufig eine langfristige mangelfreie Gebrauchsfähigkeit des Bauwerks sicherstellen und verursacht dann hohe Folgekosten. Zudem hemmt der reine Preiswettbewerb Innovationen bzw. Investitionen in der Bauwirtschaft und vernichtet Stammarbeitsplätze.

Als Bestandteil der „Investitionsoffensive Verkehrsinfrastruktur“ muss die Bundesregierung daher dafür Sorge tragen, dass die Maßgabe, den Zuschlag auf das wirtschaftlichste Angebot zu vergeben und nicht auf das mit dem niedrigsten Preis, in der Praxis auch tatsächlich Anwendung findet. Dies wurde auch im gerade reformierten Vergaberecht verankert: Danach ist das wirtschaftlichste Angebot dasjenige mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis, und bei der Ermittlung des Preis-Leistungs-Verhältnisses können Vergabestellen qualitative, umweltbezogene (wie zum Beispiel Energieeffizienz) oder soziale Aspekte berücksichtigen.

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ regt an, dass gemeinsame konkretisierende Kriterien für eine faire und wirtschaftliche Auftragsvergabe unter Preis- und Qualitätsaspekten in einer gemeinsamen Arbeitsgruppe u.a. mit den betroffenen Sozialpartnern, Mitgliedern des Bündnis „Zukunft der Industrie“ und der Bundesregierung entwickelt werden.

3. Für einen integrierten Ansatz bei der Verkehrsinfrastruktur!

Mit der Verkehrspolitik von heute werden die ökonomischen und ökologischen Weichen für morgen und übermorgen gestellt. Doch trotz einzelner, übergeordneter Leitbilder in der Verkehrspolitik werden verkehrsträgerbezogene Ziele und die sich daraus ableitenden Maßnahmen vornehmlich isoliert betrachtet. Hierdurch entstehen vermeidbare Ineffizienzen, da insbesondere Wechselwirkungen verkehrspolitischer Einzelmaßnahmen nicht genügend berücksichtigt wurden.

Das Bündnis „Zukunft der Industrie“ fordert, im Interesse von Investitionen und Arbeitsplätzen von morgen einen Gesamtansatz für die deutsche Verkehrspolitik, der stärker Wechselwirkungen zwischen verschiedenen Einzelmaßnahmen und Verkehrsträgern berücksichtigt. Orientierung kann dabei das Vorgehen im „Aktionsplan Güterverkehr und Logistik“ der Bundesregierung leisten.

Auf der Grundlage der prognostizierten Nachfrage nach Mobilität sollen Leitplanken und verlässliche Rahmenbedingungen definiert werden. Es sollen die notwendigen Ressourcen mobilisiert, die tarifpolitischen Vereinbarungen und Standards für die Beschäftigten der Mobilitätsbranche eingehalten und wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Gesichtspunkte berücksichtigt werden.

Für das Bündnis „Zukunft der Industrie“ hat die Umsetzung solcher Verkehrsinfrastrukturmaßnahmen eine vorrangige Priorität, die für Industrieunternehmen und ihre Beschäftigten eine strategische Bedeutung haben.

Die Bündnismitglieder werden exemplarisch konkrete Maßnahmen bzw. Projekte auflisten, denen aus ihrer Sicht eine hohe Priorität zuzumessen ist.