

## Transparenz, Effizienz, Wettbewerb:

Ein Zwei-Säulen-Konzept  
zur Modernisierung der  
Verkehrsinfrastruktur

**Berlin, im Februar 2007**

## Vorwort

Eine leistungsfähige, wirtschaftliche und kundenorientierte Verkehrsinfrastruktur ist wichtigster Schlüssel für nachhaltiges Wachstum, Wohlstand und Arbeitsplätze am Standort Deutschland.

Umso wichtiger ist es, die Chancen der Föderalismusreform II zu nutzen, um die institutionellen Voraussetzungen für die Modernisierung der Verkehrswege zu verbessern. Zur Hebung von Effizienzreserven und der Beschleunigung von Investitionen kommt es darauf an, klare Aufgabenverteilungen und Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern zu schaffen. Gegenseitige Blockaden können durch die Entflechtung der komplizierten Finanzbeziehungen beseitigt werden.

In einer gemeinsamen Initiative haben zwanzig führende Verbände und Organisationen der Verkehrswirtschaft mit der Arbeitsgruppe „Verkehrsinfrastruktur“ des Wirtschaftsrates unter der Leitung von Frank M. Schmid ein Konzept mit dem Titel „Transparenz, Effizienz, Wettbewerb: Ein Zwei-Säulen-Modell zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur“ erstellt. Dieser Ansatz ist auf alle Verkehrsträger anwendbar und lässt sich von der nationalen Ebene auf den gesamten europäischen Mobilitätssektor übertragen.

Das Zwei-Säulen-Konzept rückt folgende Forderungen in den Mittelpunkt:

1. mehr Kostentransparenz durch Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens,
2. eine klare Zuordnung von Aufgaben- und Verantwortungsbereichen bei Bund und Ländern sowie die Herstellung von Prozesstransparenz,
3. die Verstetigung der Finanzierungsbasis.

Mit der Broschüre wird ein neuer Ansatz zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur vorgelegt, der zugleich ein innovatives und ordnungspolitisches Signal geben soll.



Dr. Hugo Fiege  
Vorsitzender Bundesfachkommission Verkehrspolitik



Hans Jochen Henke  
Generalsekretär

Dieses Positionspapier ist in gemeinsamer Arbeit mit den nachfolgenden Verbänden und Unternehmen entstanden.

- ADAC e.V.,
- Association of European Airlines,
- Autobahn Tank & Rast Holding AG,
- Bundesverband der Deutschen Fluggesellschaften e.V.,
- Bundesverband des Deutschen Groß- und Außenhandels e.V.,
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.,
- Bundesverband der Deutschen Zementindustrie e.V.,
- Bundesverband Güterkraftverkehr und Logistik e.V.,
- Bundesverband öffentlicher Binnenhäfen e.V.,
- DEKRA e.V.,
- Deutscher Speditions- und Logistikverband e.V.,
- Deutsches Verkehrsforum e.V.,
- Fiege Gruppe,
- Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.,
- Initiative ProMobilität e.V.,
- Murawo Rechtsanwälte und Notare,
- Netzwerk Privatbahnen e.V.,
- Robert Bosch GmbH,
- Schmid Traffic Service GmbH,
- Verband der Automobilindustrie e.V.

Der Wirtschaftsrat dankt allen Beteiligten für die Unterstützung.

## I. Verkehrsinfrastruktur als Standortfaktor

Der effiziente Einsatz öffentlicher Mittel hat gerade in Zeiten knapper Ressourcen höchste Priorität. Dieser Herausforderung müssen sich alle Politikbereiche, auch die Verkehrspolitik, stellen. In diesem Sinne legt die Verkehrskommission des Wirtschaftsrates mit Unterstützung wichtiger Organisationen der Verkehrswirtschaft ihre Vorschläge für mehr Transparenz, Effizienz und Wettbewerb zur Modernisierung der Verkehrsinfrastruktur vor.

Obwohl Mobilität unbestritten einer der wichtigsten Schlüssel für Wachstum und Beschäftigung am Standort Deutschland ist und die Existenz von weit über 5 Millionen Beschäftigten direkt und indirekt von der Verkehrsbranche abhängt, hat die Qualität der Verkehrsinfrastruktur spürbar abgenommen. Gleichzeitig werden den Nutzern immer höhere Kosten aufgebürdet, ohne eine entsprechende Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems zu sichern.

Die Defizite sind nicht zu übersehen:

- In 200.000 Staus pro Jahr verpuffen mehr als 14 Milliarden Liter Kraftstoff und Kosten in Höhe von 100 Milliarden Euro. Fast die Hälfte der Autofahrer stehen täglich im Stau.
- Der Zustand der Straßen verschlechtert sich rapide und erhöht die Unfallgefahr. Große Teile des Straßennetzes müssten dringend erneuert werden. 15 Prozent der Brücken an Fernstraßen in Deutschland haben eine Zustandsnote von „kritisch“ oder „ungenügend“.
- Im Jahr 2015 werden jährlich 256 Mio. Passagiere auf deutschen Flughäfen erwartet – heute sind es noch 145 Mio. Dies entspricht der dreifachen Einwohnerzahl Deutschlands. Bisher sind die Anbindungen der Großflughäfen diesem Ansturm nicht gewachsen. Die Ausbauprojekte hinken aufgrund langer Planungszeiten

hinter den benötigten Kapazitäten her. Auch die Umsetzung des „Single European Sky“ muss dringend beschleunigt werden.

- Die Verknüpfung der Schienennetze in Europa und auf internationaler Ebene ist weiterhin unzureichend. Die Bahn ist daher außer Stande, ihre wirtschaftlichen Vorteile im Güterfernverkehr zu nutzen. Dringend notwendige europäische Infrastrukturkonzepte (z. B. TEN, TINA-Projekte) müssen daher vorangetrieben werden.
- Der Containerumschlag in den Seehäfen erreichte bereits 2005 ein Niveau, das erst für 2015 erwartet wurde. Da rund zwei Drittel der Container die Häfen per Lkw verlassen, reichen die Kapazitäten des Hafenhinterlands bereits jetzt nicht mehr aus.

## **II. Zwei-Säulen-Konzept für eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur**

Für alle Verkehrsträger gilt: Nicht der Streckenneubau, sondern der Ausbau, die Modernisierung und der effiziente Betrieb des heutigen Verkehrsnetzes bilden in den kommenden Jahrzehnten die größte Herausforderung.

Die Entwicklung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur sollte nach Auffassung des Wirtschaftsrates künftig auf der Basis eines Zwei-Säulen-Konzeptes erfolgen:

- Der wirtschaftsstrukturpolitische Bedarf orientiert sich an der Daseinsvorsorge sowie der Stärkung von Wirtschaftsregionen. Auf Basis des Bundesverkehrswegeplans bezieht er sich auf den Neubau und den Lückenschluss. Über diesen Bedarf und dessen Finanzierung entscheidet der Staat.
- Der verkehrliche Bedarf orientiert sich an der Nachfrage der Nutzer. Darunter fallen der Ausbau, die Modernisierung des Bestandes und der effiziente Betrieb des

Wegenetzes. Vorhandene Einnahmen werden in geschlossene Finanzierungskreisläufe überführt, die die Transparenz und Effizienz fördern.

Mehr Wirtschaftlichkeit und Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur sowie ihre staufreie und sichere Verfügbarkeit hängen vor allem von drei Voraussetzungen ab:

1. **mehr Transparenz durch Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens,**
2. **einer klaren Zuordnung von Aufgaben- und Verantwortungsbereichen bei Bund und Ländern sowie der Herstellung von Prozesstransparenz**
3. **der Verstetigung der Finanzierungsbasis.**

## **1. Mehr Transparenz durch Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens**

Nach Expertenschätzung in der Verkehrskommission des Wirtschaftsrates betragen die Gesamtkosten für den Bau von einem Kilometer Autobahn in Deutschland durchschnittlich 26,8 Millionen Euro. Bei den Nettoinvestitionskosten von 6,7 Millionen Euro liegt Deutschland zwar gleichauf mit den europäischen Nachbarländern. Doch kein anderes Land der Welt leistet sich 15,1 Millionen Euro Verwaltungs- und Gutachterkosten pro Autobahnkilometer, die damit 56 Prozent der Gesamtkosten erreichen. Eine offizielle Gesamtkostenrechnung existiert derzeit weder auf Bundes- noch auf Länderebene – ein Problem, das auch der Bundesrechnungshof erkannt hat.

Mehr Transparenz bei den Aufwendungen für Entwicklung, Bau, Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur lässt sich durch die konsequente Einführung einer Gesamtkostenrechnung erreichen. Die in unterschiedlichen Haushaltstiteln versteckten Verwaltungs- und Gutachterkosten sollten projektbezogen und vollständig erfasst werden. Die Kosten der Infrastruktur müssen in direkten

Bezug zu den Erlösen (z. B. Lkw-Maut, Kfz-Steuer, Trassengebühren, Start- und Landegebühren, Flugsicherungskosten) gesetzt werden. Ziel ist die Schaffung geschlossener Kosten-Erlös-Kreisläufe, um Einsatz und Kontrolle der Finanzmittel besser steuern zu können.

## **2. Klare Aufgabenzuordnung durch eine zweite Stufe der Föderalismusreform**

Die Verschwendung öffentlicher Gelder geht häufig auf Doppelzuständigkeiten und unklare Verantwortlichkeiten zwischen Bund und Ländern zurück. Die heutigen Strukturen geben den Beteiligten keine ausreichenden Anreize für Kosten- und Zeitersparnisse. Suboptimale Losgrößen und zu hohe Fertigungstiefen, die sich nicht an betriebswirtschaftlichen Kriterien, sondern am politisch bestimmten Länderproporz orientieren, sind die Folge. Hinzu kommen unzureichende Anreize in der Verwaltung, die Effizienz der Verfahrensabläufe zu optimieren.

Die anstehende zweite Stufe der Föderalismusreform sollte dazu genutzt werden, klare Zuständigkeiten und Kompetenzzuweisungen zu schaffen. Besonders dringlich ist dies für die Straßeninfrastruktur. Der Bund sollte nur noch für Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit überwiegendem Fernverkehrsaufkommen zuständig sein. Für alle anderen Straßen wird die Verantwortlichkeit auf Länder und Kommunen übertragen. Wo immer dies möglich ist, muss durch länderübergreifende Projekte die Effizienz gesteigert werden.

Gleichzeitig muss das Planungsrecht vereinheitlicht und die Dauer von Planungsverfahren verkürzt werden. Die durchschnittliche Planungsdauer von 15 bis 20 Jahren für Fernstraßen muss auf mindestens die Hälfte gesenkt werden. Dies gilt auch für die vergleichbar langen Planungszeiten bei Schieneninfrastrukturprojekten (2 bis 4 Jahre je Planfeststellungsabschnitt) und Großflughä-

fen (mindestens 12 Jahre). Die Verabschiedung des Gesetzes zur Beschleunigung von Planungsverfahren und Infrastrukturvorhaben im November 2006 ist ein erster Schritt in die richtige Richtung. Auf der Basis weitergehender Erfahrungen bleibt es eine wichtige Aufgabe, auch künftig Potentiale für zusätzliche Verfahrenskürzungen zu realisieren. Ebenso ist die Bekämpfung verschärfter EU-Vorgaben eine Daueraufgabe. Darüber hinaus sind betriebswirtschaftliche Prinzipien und wirtschaftliche Anreize, z. B. bezogen auf Qualität und Termineinhaltung, sowohl in der Verwaltung als auch in der Privatwirtschaft erforderlich.

### **3. Mehr Markt und eine Verstetigung der Finanzierungsbasis durchsetzen**

Der Anspruch des Staates auf die freie Verwendung aller Einnahmen aus Steuern und Gebühren sowie die starken Schwankungen verfügbarer Haushaltsmittel verhindern kontinuierliche und am notwendigen Bedarf ausgerichtete Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur.

Eine leistungsfähige Infrastruktur lässt sich nur durch eine langfristig verlässliche Finanzierungsbasis erreichen. Dazu sind eigene Finanzierungskreisläufe zu entwickeln. Auf keinen Fall darf Mobilität durch die Einführung neuer Abgaben und Steuern weiter verteuert werden. Zwingend notwendig ist die Bereitschaft der Politik, auch bei der Straße die bisher ungenügend umgesetzte Zweckbindung der Einnahmen in Gänze sicherzustellen.

Mehr Markt und Wettbewerb sollten bei der Aufgabenteilung an private Unternehmen und der Weiterentwicklung der PPP-Modelle im Vordergrund stehen. Zusätzlich müssen die Verwaltungsstrukturen der öffentlichen Hand stärker an den Anforderungen des Marktes ausgerichtet werden, um das vorhandene Know-How und die Handlungsmöglichkeiten der Privatwirtschaft besser als bisher zu nutzen.

### **III. Mehr Qualität und bessere Verkehrsinfrastruktur für den Euro**

Ziel des Zwei-Säulen-Konzeptes ist eine erhebliche Kostenreduzierung bei gleichzeitig deutlicher Verbesserung der Leistungsfähigkeit des Verkehrssystems. Bisher werden 15 % der Modernisierung von Infrastruktur über geschlossene Kreisläufe finanziert. Dieser Anteil kann mittel- und langfristig vervielfacht werden. Die Gesamtkosten der Infrastruktur können bei Umsetzung aller Optimierungsmaßnahmen dauerhaft erheblich reduziert werden. Diese Potentiale lassen sich nur erschließen, wenn heute damit begonnen wird, die Weichen für mehr Kosten- und Prozesstransparenz, Effizienz und Wettbewerb in der Verkehrspolitik zu stellen.

Verantwortlich:

Hans Jochen Henke, Generalsekretär

Dr. Rainer Gerding, Bundesgeschäftsführer

Bearbeitung:

Dipl.-Kauffrau Birga Köhler

## Tatsächliche Baukosten eines Kilometers Autobahn

	in Mio. €	(%)
• Investitionskosten, netto	6,7	(25)
• Begleitende Investitionskosten	5,0	(19)
- Lärmschutz		
- Telematik und weitere Ausstattungen		
• Durchschnittliche Verwaltungskosten während der Genehmigungsphase	9,4	(35)
• Weitere Behörden / Verbände mit Kostenerstattung, Gutachterkosten getragen von öffentlichen Körperschaften	5,7	(21)
	26,8	(100)

(Erhebung aus 14 Neubauprojekten im Zeitraum zwischen 1975 und 1995. Studie erstellt durch Schmid Traffic Service GmbH)



Wirtschaftsrat der CDU e.V.  
Luisenstraße 44, 10117 Berlin  
Telefon: 030 / 24087 - 200  
Telefax: 030 / 24087 - 205  
Internet: [www.wirtschaftsrat.de](http://www.wirtschaftsrat.de)  
E-Mail: [info@wirtschaftsrat.de](mailto:info@wirtschaftsrat.de)