

**Strategiepapier Verkehrsinfrastrukturfinanzierung**

**Zukunftsinvestitionen sicherstellen,  
Finanzierung von Verkehrswegen reformieren**

## **Strategiepapier Verkehrsinfrastrukturfinanzierung**

### **Zukunftsinvestitionen sicherstellen, Finanzierung von Verkehrswegen reformieren**

#### **Herausforderungen und Handlungsbedarf**

Die Verkehrsinfrastruktur erfüllt ebenso wie die Infrastrukturen für Bildung, Forschung, Sport und Soziales Grundversorgungsaufgaben für Wirtschaft und Gesellschaft. Es geht darum, Deutschland lebenswert und leistungsfähig zu halten.

Die Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur der vergangenen Jahrzehnte wird an den sinkenden Zustandswerten und der abnehmenden Verfügbarkeit der Verkehrswege deutlich. Die Standortqualität ist gefährdet, die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Wirtschaft muss erhalten bleiben.

Die aktuell zur Verfügung gestellten Haushaltsmittel im Verkehrsetat decken – auch aufgrund deutlicher Baukostensteigerungen – den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur nur unzureichend und schaffen langfristig keinen nachhaltigen Spielraum für die dringend notwendigen Aus- und Neubaumaßnahmen. Engpassfreiheit, Resilienz, Redundanz und Digitalisierung der Netze sind zentrale Eigenschaften einer zukunftsfähigen Infrastruktur, die Investitionen in erweiterte Kapazitäten, neue Strecken und ein digitales Upgrade der Infrastrukturen erforderlich machen.

Es muss nun darum gehen, zusätzliche Investitionsmittel langfristig verbindlich verfügbar zu machen und mehr Infrastruktur für jeden eingesetzten Euro zu realisieren.

Angesichts des Fachkräftemangels, der komplexen Lieferketten und des notwendigen Vorlaufs zum Aufbau von Bau- und Planungskapazitäten ist eine verbindliche Vorausplanung und Abschichtung der Projekte notwendig. Daher müssen Strukturen geschaffen werden, die für eine Bündelung und mehrjährige zuverlässige Bindung von Finanzmitteln für den Verkehrsinfrastrukturbereich Sorge tragen. Erreicht wird dies über Änderungen im Bundeshaushalt, in Fachgesetzen und die Einrichtung von Sondervermögen.

Soweit die Haushaltsspielräume überschritten werden, ist für die Errichtung neuer Sondervermögen des Bundes eine Grundgesetzänderung erforderlich, verbunden mit einer Zweidrittel-Mehrheit des Bundestages und des Bundesrates. Für die Absicherung der Zukunftsinvestitionen besteht damit eine übergreifende politische Verantwortung.

Um die Zukunftsinvestitionen auf eine solide und effizientere Basis zu stellen, sieht das DVF einen umfassenden Konsolidierungs- und Reformbedarf in sechs Handlungsfeldern. Dabei geht es darum,

- (1) bedarfsgerechte Infrastrukturpläne zu entwickeln,
- (2) dafür einen ausreichenden Rahmen im regulären Bundeshaushalt zu schaffen,
- (3) die starre Kameralistik des Bundeshaushalts zu überwinden,
- (4) Finanzierungsstrukturen zu reformieren,
- (5) Sondervermögen aufzusetzen und
- (6) Investitionsmittel aus verschiedenen Quellen zusammenzuführen.

## 1. Bedarfe offenlegen, bedarfsgerechte Infrastrukturpläne entwickeln

Die **Bedarfe** sind von der Branche formuliert und allgemein anerkannt (Zahlen unter Annahme der Beibehaltung der Haushaltlinie, ohne Dynamisierung <sup>1</sup>):

- Bei den **Bundesfernstraßen** sind 2,5 Milliarden Euro alleine jährlich für die Brückenmodernisierung notwendig, darüber hinaus muss die nachhaltige Finanzierungsvereinbarung für die Instandhaltung abgesichert werden. Aufgrund gestiegener Baukosten besteht eine Finanzierungslücke für Erhalt, Neu- und Ausbau von 2025 bis 2030 von rund 7,8 Milliarden Euro. Im Brückenmodernisierungsprogramm fällt zusätzlicher Finanzierungsbedarf von 5,5 Milliarden Euro an, wodurch die Lücke auf 13,3 Milliarden Euro anwächst (2025 bis 2030).
- Beim **Schiennetz** müssen die Sanierung und Modernisierung des Bestandsnetzes, insbesondere die Korridorsanierungen, abgesichert werden, ebenso wie der weitere Hochlauf von Aus- und Neubau, die Modernisierung der Bahnhöfe und die Digitalisierung. Erforderlich sind bis 2030 90 Milliarden Euro zusätzlich, um die Investitionslücke zu schließen. Mit dem Bundeshaushalt 2024, dem Finanzplan bis 2027 und weiteren Eigenmitteln der DB werden rund 27 Milliarden Euro des Zusatzbedarfs gedeckt. Die verbleibende Finanzierungslücke für 2025 bis 2030 beträgt 63 Milliarden Euro. Wichtig ist auch die Fahrzeugumrüstung auf das Signalsystem ETCS. Ebenso sind die öffentlich zugänglichen Schieneninfrastrukturen und Anlagen der Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) im Rahmen der bisherigen Förderstrategie einzubeziehen.
- Bei den **Wasserstraßen** sind mindestens 2 Milliarden Euro jährlich für Erhalt, Aus- und Neubau notwendig. Die branchenseitig hochgerechnete Investitionslücke beträgt für die Jahre 2025 bis 2030 rund 13,6 Milliarden Euro.
- Für die Energietransformation in den Häfen und die Absicherung ihrer deutschlandweiten Versorgungsfunktion sind hohe Investitionen erforderlich. Der **Hafenlastenausgleich** des Bundes muss auf mindestens 400 Millionen Euro jährlich erhöht werden. Bezogen auf die Jahre 2025 bis 2030 sind das 3,2 Milliarden Euro, die Finanzierungslücke liegt bei rund 2,4 Milliarden Euro. Auch die **Binnenhäfen** müssen bei Ausgleichsmaßnahmen ausreichend berücksichtigt werden. Alleine die

---

<sup>1</sup> Berechnungen nach: Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI): Standort D mit Investitionen stärken, Berlin 2024 / Institut der Deutschen Wirtschaft (IW): Volkswirtschaftliche Bedeutung der Bauwirtschaft, Köln 2024 / Deutsches Institut für Urbanistik (difu): Investitionsbedarfe für ein nachhaltiges Verkehrssystem, Berlin 2023

Sanierungskosten für die dortigen Kaimauern werden hochgerechnet auf 1,2 Milliarden Euro im Zeitraum 2025 bis 2030 angesetzt.

- Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) sieht einen bereits aufgelaufenen Investitionsstau alleine bei der **kommunalen Infrastruktur** von 372 Milliarden Euro. Vom Bund werden 2024 14,2 Milliarden Euro für den **Nahverkehr** bereitgestellt, davon 1 Milliarde Euro als Bundeszuschüsse zu Nahverkehrsinvestitionen (ab 2025: 2 Milliarden Euro). Um das Angebot zu stärken und die Netzqualität zu steigern sind auch hier zusätzliche Investitionen erforderlich.
- Ebenso müssen ausreichende Mittel für den Ausbau der **Lade- und Wasserstoffinfrastruktur** vorgesehen werden.
- Beim **Luftverkehr** geht es um Investitionen in die landseitige Anbindung der deutschen Flughäfen, um die Vernetzung mit dem schienengebundenen Nah- und Fernverkehr zu verbessern.
- Der Hochlauf der Investitionen in die **Radverkehrsinfrastruktur** und die Ertüchtigung der Bahnhöfe mit Abstellanlagen muss fortgesetzt werden. Hierfür besteht dauerhaft ein Investitionsbedarf von jährlich 1 Milliarde Euro, die so genannte „Fahrradmilliarde“. Hochgerechnet auf die Jahre 2025 bis 2030 beträgt die Finanzlücke hier 4,68 Milliarden Euro.
- Das Institut der Deutschen Wirtschaft sieht einen **Gesamtinvestitionsbedarf** bei Bund, Ländern und Gemeinden für das Verkehrsnetz in Höhe von 100 Milliarden Euro jährlich im Zeitraum 2025 bis 2030.

Planungssicherheit bedeutet, dass auch die Verwendungsseite, also der **Infrastrukturbedarf** und der daraus abgeleitete Erhaltungs-, Ausbau- und Finanzierungsbedarf festgelegt werden müssen. Dazu gehören eine **Netzzustandsanalyse**, eine nachhaltige Vision für die Netzentwicklung und ein projektscharfer Umsetzungsplan. Dieser ist so auszugestalten, dass es Transparenz auf beiden Seiten gibt. Der Bund kann nur den Leistungsumfang erwarten, den er bestellt und bezahlt hat. Der so genannte „InfraPlan“ macht für das Schienennetz den Anfang.

## 2. Haushaltsrahmen überprüfen, konsolidieren und ausschöpfen

Eine langfristige Überschuldung muss vermieden werden. Neue Finanzierungsstrukturen für Verkehrsinvestitionen dürfen nicht dazu führen, dass Verkehrsinfrastrukturinvestitionen generell aus dem Haushalt ausgelagert werden, um Spielräume für zusätzliche konsumtive Ausgaben zu schaffen. Die bisher im regulären Haushalt zur Verfügung gestellten Mittel für Verkehrsinfrastrukturinvestitionen müssen in jedem Fall für den Sektor erhalten bleiben.

Darum muss die **Konsolidierung des Haushalts** vorangetrieben werden, um Spielräume im regulären Haushalt zu identifizieren und diese für investive Ausgaben zu sichern.

Um die Planungssicherheit durch Herstellung von Mehr- und Überjährigkeit zu verbessern, müssen die vorhandenen haushaltsrechtlichen Spielräume zur Bildung von Verpflichtungsermächtigungen (VE) und zur Übertragung von Ausgabenresten konsequent ausgeschöpft werden.

### 3. Funktionale Elemente für eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung sicherstellen

Aufgrund des notwendigen Planungsvorlaufs und der mehrjährigen Projektlaufzeiten bei Verkehrsinfrastrukturen muss jegliche Finanzierungsstruktur die folgenden funktionalen Elemente berücksichtigen:

- **Planungssicherheit** ist für den Kapazitätsaufbau der Bauwirtschaft zwingend erforderlich und bedeutet die gesicherte Bereitstellung der notwendigen Investitionsmittel über einen festen Zeitraum von mindestens 5 Jahren. Besser sind längere Zeiträume von 6 bis 10 Jahren.
- **Über- und Mehrjährigkeit** sind – im Rahmen der vom Grundgesetz gegebenen Möglichkeiten – essenzielle Bestandteile einer nachhaltigen Infrastrukturfinanzierung, um Planungssicherheit und Flexibilität zu schaffen und damit die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen. Diese Funktionen gilt es nicht nur in Sondervermögen und durch Finanzierungsvereinbarungen, sondern auch im regulären Haushalt durch intensive Nutzung der dort vorhandenen Instrumente sicherzustellen.
- Die **Mittelausstattung** muss **bedarfsgerecht** sein. Ein vom Bund für jeden Verkehrsträger aufzustellender „**Infraplan**“ (siehe 1.) schreibt den zuvor ermittelten Bedarf fest, setzt Ziele und macht den Finanzbedarf transparent. Die Planung wird jährlich auf Basis der Kostenentwicklung und des Planungs- und Baufortschritts aktualisiert. Die Zuweisung von Investitionsmitteln muss sich an diesem Bedarf orientieren.

### 4. Finanzierungsstrukturen reformieren

Das Instrument der **Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung** hat sich bei der Erhaltung des Schienennetzes bewährt. Es sollte auch eine überjährige Mittelverwendung ermöglichen und für die Erhaltungsinvestitionen von Straße und Wasserstraße genutzt werden.

Begrenzte **Kreditermächtigungen** können für die Verkehrsinfrastrukturgesellschaften geschaffen werden, um kurzfristig Finanzierungslinie und Projektfortschritte zu synchronisieren.

**Erfolgskennzahlen (Key Performance Indicators, KPI)** sollten bei allen Instrumenten genutzt werden, um Ziele für die Infrastrukturinvestitionen zu setzen und den Fortschritt der Qualität und Verfügbarkeit messbar zu machen.

**Verkehrsträgerspezifische Sondervermögen** bzw. Fondslösungen haben sich im Ausland bewährt. Dabei werden für die jeweiligen Sondervermögen Projektlisten und Investitionsziele festgelegt, ebenso wie der Finanzbedarf und die einzuspeisenden Finanzmittel. Dieser Weg sollte auch für Deutschland beschritten werden.

**Rollierende mehrjährige Finanzierungspläne** nach österreichischem Vorbild schaffen Planungssicherheit durch eine jährliche verbindliche Ergänzung des Planungs- und Finanzierungshorizontes um ein weiteres Jahr. Auch hier ist eine Mittelbindung von 5 bis 10 Jahren oder darüber hinaus möglich.

## 5. Sondervermögen aufsetzen

Sondervermögen ermöglichen innerhalb ihrer Strukturen und innerhalb ihrer Laufzeit eine **flexible Mittelverwendung**, soweit die gesetzten Projektbudgets und KPI insgesamt gehalten werden. Damit kann der Mittelabfluss immer am Projektfortschritt ausgerichtet werden und unterschiedliche Projektgeschwindigkeiten werden austariert. So erreicht man eine höchstmögliche Planungssicherheit für alle Akteure.

Aufgrund der unterschiedlichen Anforderungen der einzelnen Verkehrsträger sollten **verkehrsträgerspezifische Sondervermögen** aufgesetzt werden, die dem jeweiligen Bedarf und den Betreiberstrukturen gerecht werden.

Die Sondervermögen dienen der nachhaltigen **Erfüllung der Investitionsaufgaben** des Bundes im Bereich der Verkehrsinfrastruktur.

Über die Sondervermögen und die festzulegenden Investitionsprojekte sollte ein Mechanismus für die **parlamentarische Kontrolle** etabliert werden. Per Gesetz oder über einen anderen parlamentarischen Mechanismus werden zudem Art und Höhe der Speisung festgelegt und insbesondere der Rückfluss von Einnahmen aus dem Verkehrssektor in das Sondervermögen vereinbart.

**Infrastrukturpläne** legen die Investitionsziele fest. Die zuvor genannten **KPI** stellen die Einhaltung der gesetzten Investitionsziele sicher.

## 6. Investitionsmittel aus verschiedenen Finanzquellen zusammenführen

Die einzelnen Sondervermögen für die Verkehrsinfrastrukturen haben bereits zum Startzeitpunkt einen **funktionalen Mehrwert** durch eine hohe Planungssicherheit, indem sie die Zweckbindung der eingespeisten Mittel, die Bündelung von verschiedenen Finanzierungsquellen, Überjährigkeit und Mehrjährigkeit ermöglichen. Damit schaffen sie bereits durch Einspeisung der vorhandenen Haushaltsmittel und die Anwendung auf ausgewählte Verkehrsprojekte für diese Gelder einen hohen Grad an Planungssicherheit, die wiederum den notwendigen Kapazitätsaufbau seitens der Bauwirtschaft ermöglicht.

Mit schrittweiser **Zuweisung von Finanzquellen** kann auch der Kreis der bedienten Verkehrsprojekte ausgeweitet werden. Mögliche anteilige **Finanzquellen** sind u.a. ...

- Steueranteile, soweit nicht anderweitig für die Finanzierung der Sektortransformation gebunden,
- Haushaltsmittel,
- Nutzungsgebühren (wie schon heute umgesetzt),
- direkte Kreditermächtigungen,
- Projektanleihen,
- Einnahmen aus CO<sub>2</sub>-Zertifikaten und der CO<sub>2</sub>-Bepreisung, soweit nicht anderweitig für die Finanzierung der Sektortransformation gebunden,
- Value-Capture aus Infrastrukturbestandteilen,
- Private Kapitalgeber.

Bei der **Tilgung** von Krediten bzw. der **Refinanzierung** von privaten Kapitalgebern muss darauf geachtet werden, dass der Aufwand den Spielraum weder des Verkehrshaushaltes noch des Sondervermögens einschränkt.



Verantwortlich:

Dr. Florian Eck  
Geschäftsführer

Deutsches Verkehrsforum e.V. (DVF)  
Klingelhöferstraße 7  
10785 Berlin

[info@verkehrsforum.de](mailto:info@verkehrsforum.de)

Lobbyregisternummer: R000084