

Strategiepapier

Infrastruktur-Pakt für Deutschland

Zukunftsinvestitionen stärken,
Finanzierungsstrukturen reformieren,
Prozesse beschleunigen.

Vorwort

Infrastruktur-Pakt für Deutschland: Zukunftsinvestitionen stärken, Finanzierungsstrukturen reformieren, Prozesse beschleunigen.

Die Herausforderungen sind gewaltig: Allein in den Jahren 2025 bis 2030 müssen Investitionen in die Verkehrsinfrastrukturen in Höhe von 250 Milliarden Euro geleistet werden. Neben der Sanierung der Infrastrukturen geht es um die notwendige Resilienz und Digitalisierung sowie um Zukunftsinvestitionen für die Transformation.

Die Grundgesetzänderung hat den Weg dafür geebnet, dass mit der Errichtung des Sondervermögens für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) außerhalb des regulären Bundeshaushalts zusätzliche Investitionsmittel für Zukunftsinvestitionen zur Verfügung stehen. Den Haushaltsplanungen zufolge werden davon auch die Verkehrsinvestitionen profitieren. Dies ist ein wesentlicher Schritt für die Sanierung und notwendige Resilienz der Verkehrsinfrastrukturen.

Kritisch sind die aktuellen Rahmenbedingungen, die einen schnellen Hochlauf der Investitionen behindern. Es gilt beim SVIK nachzubessern, privates Kapital zu hebeln, partnerschaftliche Ansätze voranzutreiben. Ebenso müssen die Strukturen für eine langfristige Finanzierungsgrundlage für die Verkehrswege sowie die Digitalisierung und Transformation des Sektors geschaffen werden, so wie dies schon vorbildlich in der Schweiz, in Österreich, Dänemark oder den Niederlanden der Fall ist. Und es geht um eine Beschleunigung der Prozesse durch zeitgemäße Vergabeverfahren sowie eine schlanke Genehmigungspraxis. Das übergeordnete Ziel: Mit zukunftsfähigen Strukturen und zeitgemäßen Prozessen mehr Infrastruktur für jeden eingesetzten Euro realisieren.

Dafür müssen fünf Handlungsfelder angegangen werden:

- 1. Sondervermögen SVIK nachbessern, investive Handlungsfähigkeit wiederherstellen, Zukunftsinvestitionen stärken:** Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Verkehrsträger und ihrer Infrastrukturen für unsere Volkswirtschaft und auf die für Verkehrsinvestitionen belegten Multiplikatoreffekte sind diese Bereiche im SVIK zu priorisieren. Damit die Investitionsmittel ihre Hebelwirkung entfalten können, sind Nachbesserungen notwendig, am Errichtungsgesetz, in den Wirtschaftsplänen, im Haushaltsgesetz und im Haushaltsvollzug. Die gegenseitige Deckungsfähigkeit und die Übertragbarkeit von Ausgabenresten müssen sichergestellt werden. Eine Investitionsquote von 15 Prozent im Kernhaushalt muss die Zielmarke für das Kriterium der Zusätzlichkeit sein.
- 2. Verkehrsinfrastrukturfinanzierung reformieren, Zielbilder und Infrastrukturpläne definieren, Planungssicherheit implementieren.** Der Nachbesserungsbedarf am Bundeshaushalt und dem Errichtungsgesetz zeigt, wie hoch der Druck für eine Reform der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ist. Für alle Verkehrsträger liegen gemäß Koalitionsvertrag bereits Konzepte vor, die nun dringend umgesetzt werden müssen. Zielbilder und Infrastrukturpläne müssen entwickelt, Finanzmittel langfristig gesichert werden. Für die Bundesfernstraßen geht es um direkte Mittelzuweisungen und die Kreditfähigkeit der Autobahn-GmbH, bei der Schiene stehen Infraplan und Schieneninfrastrukturfonds an. Die Wasserstraße braucht einen

durchfinanzierten Finanzierungs- und Realisierungsplan. Ebenso muss eine Lösung für die Hafeninfrastrukturen gefunden werden.

3. **Private Investitionen hebeln, Investitionsklima und Partnerschaften stärken:** Der Investitionshochlauf duldet keinen Aufschub, es besteht zeitgleich ein hoher Bedarf an Investitionen und Projektrealisierungskapazität bei allen Verkehrsträgern. Es muss gelingen, Projekte schneller und über den Lebenszyklus kostengünstiger umzusetzen und besser zu erhalten. Daher muss die Kompetenz der privaten Wirtschaft bei Planung, Bau und Betrieb von Infrastrukturen in Form von partnerschaftlichen Modellen und entsprechenden Anreizstrukturen aktiviert werden. Darüber hinaus geht es auch um die Hebelung privaten Kapitals und die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen dafür.
4. **Zügige Fertigstellung ermöglichen, Ausschreibungs- und Vergabeprozesse vereinfachen und beschleunigen:** Die Ursachen für Verzögerungen von Infrastrukturprojekten sind in großen Teilen bereits vor Projektbeginn angelegt. Daher müssen bei Ausschreibung und Vergabe neue Wege eingeschlagen werden. Es geht u.a. um eine stärkere Standardisierung und Digitalisierung der Verfahren, die Bündelung von Projekten sowie die Stärkung der Multiprojektfähigkeit der Verwaltung. Aber es geht auch darum, für neue Verfahren und Vergabekriterien Rechtssicherheit zu schaffen und damit Innovation und Nachhaltigkeit einen Stellenwert zu geben, die Schnelligkeit der Fertigstellung als Kriterium zu ermöglichen und koperative Verfahren zu etablieren.
5. **Schneller werden: Bürokratielasten abbauen, Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, Digitalisierungspotenziale ausschöpfen:** Aktuell sind die Prozesse rund um die Planung, Genehmigung und den Bau von Infrastrukturen in Deutschland viel zu langsam. Der geplante pauschale Personalabbau von 8 Prozent u.a. in Behörden wie der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung verschärft die Situation weiter. Diese hinlänglich bekannten Mängel gefährden den effizienten Einsatz des Sondervermögens und einen zügigen Investitionshochlauf, Infrastrukturprojekte werden verschleppt und verteuft. Die bisherigen Beschleunigungsgesetze haben Möglichkeiten geschaffen, die jetzt aktiv genutzt und von der Leitungsebene freigegeben werden müssen. Weitere Maßnahmen sind u.a. Stichtagsregelungen, eine stärkere Parallelisierung der Prozesse, die Etablierung der Plangenehmigung als Regelverfahren, die Reform des materiellen Umweltrechts und die Vereinfachung von Verfahren zur Infrastrukturinbetriebnahme. Der Koalitionsvertrag und der Deutschlandpakt zeigen bereits die Prioritäten für beschleunigte Verfahren und Bürokratieabbau auf. Jetzt muss es um eine zeitnahe Umsetzung gehen. Ein Infrastruktur-Zukunftsgesetz, das die erforderlichen Maßnahmen bündelt, ist ein wichtiger erster Schritt.

Die vor uns liegenden Herausforderungen machen ein schnelles, vorausschauendes und verbindliches Handeln nötig. Dies alles geht nur in einem gemeinsamen Kraftakt von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft, einem **Infrastruktur-Pakt für Deutschland**. Das DVF und seine Mitgliedsunternehmen stehen als verlässliche Partner zur Verfügung, um diesen Weg gemeinsam zu beschreiten.

Berlin, den 21. November 2025
gez. Das Präsidium des DVF

Dr. Pierre Dominique Prümm

Vorsitzender des Präsidiums
Vorstand Aviation und Infrastruktur
Fraport AG

Fabian Amini

Geschäftsführer CEO
Arverio Deutschland GmbH

Tim Dawidowsky

Präsident DACH Region
ALSTOM Transportation Germany GmbH

Petra Finke

Mitglied des Vorstands
Chief Digitalization Officer (CDO)
DEKRA SE

Tobias Jerschke

Vorsitzender der Geschäftsleitung
Kühne + Nagel (AG&Co.) KG

Dr. Jörg Mosolf

Vorsitzender des Vorstands (CEO)
MOSOLF SE & Co. KG

Dr. Michael Peterson

Vorstand Personenfernverkehr DB AG
Vorstandsvorsitzender DB Fernverkehr AG

Olaf Schick

Mitglied des Vorstandes
Mercedes-Benz Group AG

Dr. André Walter

Vorsitzender der Geschäftsführung
Airbus GmbH und Airbus Aerostructures GmbH

Christina Zimmermann

Geschäftsführende Gesellschafterin
Schüßler-Plan GmbH

Matthias Magnor

Schatzmeister
Vorsitzender des Vorstands
BLG LOGISTICS GROUP AG + Co. KG

Peter Coenen

Geschäftsführer
HOCHTIEF PPP Solutions GmbH

Heiner Dettmer

CEO
Dettmer Group GmbH&Co.KG

Gerhard Hillebrand

Verkehrspräsident
ADAC e.V.
Allgemeiner Deutscher Automobil-Club

Holger Lösch

Stellvertretender Hauptgeschäftsführer
Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.

Hildegard Müller

Präsidentin
Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)

Andre Rodenbeck

CEO Rolling Stock
Siemens Mobility GmbH

Dr. Markus Voss

CEO und Vorstandsmitglied
DHL Freight Germany Holding GmbH

Patrick Wendeler

Vorsitzender des Vorstands
BP Europa SE

Inhalt und Themencluster

Vorwort	2
1. Sondervermögen SVIK nachbessern, investive Handlungsfähigkeit wiederherstellen, Zukunftsinvestitionen stärken	7
1.1. Investitionsquote erhöhen, Zusätzlichkeit der Investitionsmittel aus dem SVIK sicherstellen	7
1.2. Überjährigkeit und Mehrjährigkeit im SVIK implementieren	7
1.3. Keine Doppelung der Kontroll- und Genehmigungsstrukturen	8
1.4. Aufgabenzuständigkeit an die Realität anpassen, Länderinfrastrukturen einbeziehen	8
1.5. Anschlussfähigkeit zu Fonds und anderen Finanzierungsstrukturen herstellen	8
1.6. Perspektive für Anschlussfinanzierung schaffen	9
1.7. Investitionsbedarf für die Verkehrsinfrastrukturen und die Transformation vollständig berücksichtigen	9
1.8. Resilienz und Sicherheitserwägungen berücksichtigen	9
2. Verkehrsinfrastrukturfinanzierung reformieren, Zielbilder und Infrastrukturpläne definieren, Planungssicherheit implementieren.	11
2.1. Verkehrsinvestitionsbericht zu einem Verkehrsinfrastrukturbericht weiterentwickeln	12
2.2. Bilanzierung der Infrastruktur	12
2.3. Zielbild und Infrastrukturpläne für die Verkehrsträger entwickeln	12
2.4. Finanzierungsstrukturen reformieren, Flexibilität, Mehrjährigkeit und Überjährigkeit herstellen	13
2.5. Finanzierungsquellen zusammenführen	14
3. Private Investitionen heben, Investitionsklima und Partnerschaften stärken	15
3.1. Partnerschaftliche Modelle stärker als Beschaffungsvariante prüfen und einbeziehen	15
3.2. Weitere Potenziale für Partnerschaftsmodelle heben	16
3.3. Kompetenzen und Kapazitäten der Wirtschaft aktivieren	17
4. Zügige Fertigstellung ermöglichen, Ausschreibungs- und Vergabeprozesse vereinfachen und beschleunigen	18
4.1. Vergabekriterien an die Dringlichkeit und den Bedarf anpassen	18
4.2. Kooperative Vergabeverfahren nutzen	19
4.3. Handlungsfähigkeit der Verwaltung verbessern	19
4.4. Innovationskraft der Wirtschaft nutzen	19

4.5. Baukapazitäten sichern, Deal-Flow herstellen	20
4.6. Steuerung optimieren, Multiprozessfähigkeit der öffentlichen Hand stärken	21
5. Schneller werden: Bürokratielasten abbauen, Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, Digitalisierungspotenziale ausschöpfen 23	
5.1. Leistungsfähigkeit der Verwaltung in Planungs-, Genehmigungs- und Bauprozessen erhöhen	23
5.2. Öffentliches Baumanagement verbessern, Digitalisierung vorantreiben	23
5.3. Vorhandene Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung konsequent nutzen	24
5.4. Vorplanung ermöglichen, Planungsfonds einführen, Planungsmittel verstetigen	24
5.5. Frühzeitige angemessene Bürgerbeteiligung umsetzen	24
5.6. Vereinfachung und Straffung von Verfahren fortsetzen	25
5.7. Materielle Präklusion europarechtskonform wiedereinführen	25
5.8. Stichtagsregelung zur Hebung von Beschleunigungspotenzialen einführen	25
5.9. Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte anstreben	25
5.10. Materielles Recht reformieren	26
5.11. Übererfüllung von EU-Standards bei Umsetzung in deutsches Recht vermeiden	26
5.12. Vereinfachungen für Ersatzneubauten ausweiten	26
5.13. Vereinfachte Lagerung im Baubereich	26
5.14. Ausbau an Planungs- und Genehmigungskapazitäten in der Verwaltung und an den Gerichten	27
5.15. Rollenverteilung schärfen	27
5.16. Risikopuffer und Projektdatenbanken nutzen	27
5.17. Genehmigungsprozesse bundesweit vereinheitlichen	27
5.18. Dialog initiieren, Best Practices implementieren	27
5.19. Verzicht auf Doppelungen von Planungs- und Zuwendungsrecht, Nachweisverfahren verschlanken und verkürzen	28
5.20. Vereinfachung der Inbetriebnahme von Schieneninfrastruktur	28
5.21. Vereinfachung der Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen (insbesondere Baumaschinen)	28
5.22. Umsetzung und Ergänzung der Beschleunigungsmaßnahmen aus dem Masterplan Ladeinfrastruktur 2030	28
Anhang: Investitionsbedarf für die Verkehrswege	30
Quellenangaben und Erläuterungen	32

1. Sondervermögen SVIK nachbessern, investive Handlungsfähigkeit wiederherstellen, Zukunftsinvestitionen stärken

Herausforderungen

Allein im Zeitraum 2025 bis 2030 sind 250 Milliarden Euro für die Sanierung und den bedarfsgerechten Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu investieren. Diese Bedarfe müssen durch das Sondervermögen für Infrastruktur und Klimaneutralität (SVIK) und den regulären Bundeshaushalt abgedeckt werden. Mit Blick auf die besondere Bedeutung der Verkehrsträger und ihrer Infrastrukturen für unsere Volkswirtschaft und auf die für Verkehrsinvestitionen belegten Multiplikatoreffekte sind diese Bereiche zu priorisieren und mit bedarfsgerechten Quoten zu versehen.

Das SVIK stellt eine zusätzliche Finanzierungsmöglichkeit dar, die nun genutzt werden muss. Damit die Investitionsmittel ihre Hebelwirkung entfalten können, sind Nachbesserungen notwendig, am Errichtungsgesetz, in den Wirtschaftsplänen, im Haushaltsgesetz und im Haushaltsvollzug.

Handlungsbedarf

1.1. Investitionsquote erhöhen, Zusätzlichkeit der Investitionsmittel aus dem SVIK sicherstellen

Im Haushalt 2025 stehen mit 30,6 Milliarden Euro gegenüber 2024 rund 4,3 Milliarden Euro zusätzlich für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung. Von den zusätzlich im SVIK und Verteidigungshaushalt für die Verkehrswege mobilisierten 12,7 Milliarden Euro kommt also nur ungefähr jede dritte Milliarde tatsächlich zusätzlich an.

Dies gilt auch für den Haushaltsentwurf 2026: Dort stehen rund 33,9 Milliarden Euro zur Verfügung, davon nur 11,1 Milliarden Euro im Kernhaushalt und 22,8 aus dem SVIK und Verteidigungshaushalt. Von den zusätzlichen Milliarden kommen im Vergleich zu 2024 nur 7,6 Milliarden Euro zusätzlich an. Somit werden rund 15,2 Milliarden Euro lediglich aus dem Kernhaushalt in das Sondervermögen und den Verteidigungshaushalt verschoben, ohne neue Investitionen zu generieren.

Aus Sicht des DVF ist die Bedingung der Zusätzlichkeit dadurch verletzt, auch wenn formal die gesetzlich vorgegebene Investitionsquote im Kernhaushalt von 10 Prozent erfüllt wird (je nach Abgrenzung liegt sie sogar darunter).¹ Laut Berichterstattung des BMF lag die Investitionsquote im regulären Haushalt zuletzt 2019 auf diesem niedrigen Niveau und in den Folgejahren deutlich darüber. Daran sollte sich auch die Definition im Gesetz orientieren und eine Investitionsquote im regulären Haushalt von mindestens 15 Prozent voraussetzen.

1.2. Überjährigkeit und Mehrjährigkeit im SVIK implementieren

Aktuell sind die Verpflichtungsermächtigungen im Wirtschaftsplan des Sondervermögens bzw. die dadurch gespiegelten Kreditermächtigungen rein jährlich angelegt. Eine Überjährigkeit, die Verwendung von Ausgabenresten und die gegenseitige Deckungsfähigkeit sind nicht vorgese-

hen. Dies muss – analog zum Bundeswehr-Sondervermögen (in §5 Absatz 2 Bundeswehrfinanzierungs- und Sondervermögensgesetz) – ergänzt werden. Für die nicht im SVIK abgebildeten Infrastrukturinvestitionen muss diese Funktionalität im regulären Haushalt durch ausreichende Verpflichtungsermächtigungen und die Übertragbarkeit von Ausgabenresten erreicht werden. Ebenso muss sichergestellt werden, dass bei schwankendem Projektfortschritt Mittel kurzfristig zwischen Erhaltung, Ausbau und Digitalisierung ausgeglichen werden können. Ersatzweise sind diese Aspekte im Wirtschaftsplan des SVIK abzubilden. Dies birgt jedoch in jedem Haushaltsjahr die Gefahr, dass haushaltspolitisch umgesteuert wird und die notwendige Planungssicherheit verloren geht.

1.3. Keine Doppelung der Kontroll- und Genehmigungsstrukturen

Der für das SVIK vorgesehene zusätzliche Kontroll- und Berichtsaufwand muss reduziert werden. Dies betrifft insbesondere die Freigabe der Investitionsmittel und die Ausgabenkontrolle. Insbesondere bei bereits anderweitig freigegebenen Investitionen sollte auf eine zusätzliche Freigabeerfordernis verzichtet werden. Die bereits vorhandenen Mechanismen müssen genutzt werden. Sollten zusätzliche Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen erforderlich sein, so sollten sich Umfang und Tiefe vor allem am Volumen der jeweiligen Maßnahme orientieren. Für Maßnahmen mit hoher Standardisierung oder Systemwirkung (z. B. Elektrifizierungsprogramme oder Korridorausbau Schiene) sollte ein vereinfachter Nachweis möglich sein.

Für Projekte, die aus mehreren Quellen (z. B. SVIK und TEN-V-Förderung oder Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG)) finanziert werden, ist eine Koordination der Prüfanforderungen erforderlich, um Dopplungen und Widersprüche zu vermeiden. Auch bei den begleitenden und abschließenden Erfolgskontrollen muss auf Angemessenheit geachtet werden. Insbesondere sollten bei mehrjährigen Programmen mit wiederkehrenden Investitionen (z. B. Förderlinien für Ladeinfrastruktur oder Bahnhofsmodernisierung) aggregierte Programmevaluationen genügen und für kleine Einzelmaßnahmen im Rahmen größerer Programme keine Einzelkontrollen mit disproportionalem Aufwand erforderlich sein.

1.4. Aufgabenzuständigkeit an die Realität anpassen, Länderinfrastrukturen einbeziehen

Bund und Länder stehen vor der großen Herausforderung, die Finanzierung der deutschen Verkehrsinfrastrukturen gemeinsam abzusichern. Die im SVIK vorhandene Einschränkung auf Infrastrukturen der Aufgabenzuständigkeit des Bundes ist hierfür hinderlich. Dies steht Investitionen im Bereich der Häfen und Flughäfen, der Digitalisierung, der nichtbundeseigenen Schieneninfrastruktur oder der Radverkehrsinfrastruktur im Weg. Insofern sollte die Aufgabenzuständigkeit im SVIK entsprechend angepasst oder alternativ die Finanzierung aus anderen Quellen wie dem KTF oder dem Kernhaushalt sichergestellt werden.

1.5. Anschlussfähigkeit zu Fonds und anderen Finanzierungsstrukturen herstellen

Im Errichtungsgesetz muss die Möglichkeit vorgesehen werden, dass die Mittel an entsprechende Finanzierungsstrukturen zur überjährigen Verwendung weitergereicht werden können. Dies sind u.a. der geplante Eisenbahninfrastrukturfonds, die Zuweisung an die Autobahn GmbH oder eine entsprechende Institution für die Wasserstraßen. Alternativ ist die Anschlussfähigkeit im Wirtschaftsplan sicherzustellen.

1.6. Perspektive für Anschlussfinanzierung schaffen

Da aus dem Sondervermögen auch Maßnahmen finanziert werden, deren Laufzeit über 2036 hinausgeht, ist die Verankerung einer Anschlussregelung erforderlich. So sollte im Errichtungsgesetz festgehalten werden, dass rechtzeitig über eine Verlängerung oder eine verlässliche Dotierung der Bedarfe im Regelhaushalt entschieden werden muss.

1.7. Investitionsbedarf für die Verkehrsinfrastrukturen und die Transformation vollständig berücksichtigen

Der Sanierungsstau und die Investitionslücken bei Straße, Schiene, Wasserstraße/Häfen und Luftverkehr müssen zeitnah angegangen werden. Dazu müssen aus den ermittelten Investitionsbedarfen (siehe Anlage) entsprechende Quoten abgeleitet werden, die sich dann in zusätzlichen Investitionen im SVIK und im Kernhaushalt widerspiegeln müssen. Im Bereich der Digitalisierung müssen insbesondere die Informations- und Kommunikationsinfrastruktur als Voraussetzung für datengestützte Verkehrssysteme sowie die Automatisierungs-, Leit- und Sicherungstechnik bei allen Verkehrsträgern durch Investitionen gestärkt werden.

Für den Klimaschutz- und Transformationsfonds KTF müssen analog zum Koalitionsvertrag Verwendungsfelder – insbesondere im Verkehrsbereich – konkretisiert und finanziell adäquat ausgestattet werden. In Anlehnung an die Maßnahmen des Masterplans Ladeinfrastruktur 2030 (sog. Masterplan Ladeinfrastruktur III) muss der Hochlauf der Ladeinfrastruktur investiv begleitet werden.

Ebenso ist ein Finanzierungsanteil des Bundes aus dem Sondervermögen oder im Kernhaushalt insbesondere in folgenden Bereichen geboten: Basisfinanzierung der Flugsicherung, Schutz des Luftverkehrs und der Verkehrsinfrastruktur vor Terrorangriffen als öffentliche Aufgabe, Digitalisierungsmaßnahmen im Bereich der Fluggast- und Frachtkontrollen, Aufbau der Infrastruktur für die nachhaltigen Energieversorgung des Luftverkehrs sowie F&E-Einrichtungen der Luftfahrt.

Auch für die Energietransformation in den Häfen und die Absicherung ihrer deutschlandweiten Versorgungsfunktion sind hohe Investitionen erforderlich. Dies umfasst neben der Sanierung von Kaimauern auch Schleusen, Wehre, Brücken, Straßen, Schienen und andere Anlagen in den Häfen. Ebenso geht es um die Umwidmung von Flächen und Anlagen für alternative Energieträger wie Wasserstoff und Ammoniak sowie für abgeschiedenes CO₂.

Der Ausbau- und Modernisierungspakt für den ÖPNV muss ebenso finanziert werden wie der Ausbau der Radverkehrsinfrastruktur.

CO₂-Infrastrukturen fehlen beim Ansatz des Sondervermögens derzeit und müssen nachgessert werden.

Zusätzliche Investitionen sind außerdem für die Klimaresilienz der Verkehrswege notwendig, da hier mit Mehrkosten von bis zu 30% zu rechnen ist. Zudem geht es darum, die Verkehrsnetze durch Redundanz, Überleitungen und Umleiterstrecken baustellenfähig zu machen, so dass Bau- maßnahmen im laufenden Betrieb möglich werden, ohne die Netzqualität maßgeblich zu stören. Aus- und Neubaumaßnahmen sowie die Berücksichtigung eines Resilienz-Faktors bei BVWP- und GVFG-Vorhaben sind dafür unerlässlich. Als Umleiterstrecken sind auch schwach ausgelastete Alternativstrecken zu fokussieren, soweit dort Baustellenfreiheit besteht oder auch kurzfristig geschaffen werden kann.

1.8. Resilienz und Sicherheitserwägungen berücksichtigen

Nach der Selbstverpflichtung Deutschlands müssen Infrastrukturinvestitionen in Höhe von 1,5 % des BIP jährlich für militärisch genutzte Verkehrsinfrastrukturen getätigt werden. Der Hochlauf dieser zusätzlichen Investitionen im Bereich militärisch genutzter Verkehrsinfrastruktur muss mit geplant und finanziert werden.

Wichtige Aspekte bei der Auswahl von Investitionsschwerpunkten für eine militärische Nutzung der Infrastruktur sind unter anderem

- die Resilienz im Verteidigungsfall,
- die Digitalisierung zur Kapazitätssteigerung,
- die Stärkung kritischer Brücken und Strecken für Schwerlastverkehre,
- die Ertüchtigung von Terminals und Häfen auch unter Berücksichtigung eines erhöhten Aufkommens an Gefahrgut,
- die Schaffung schwerlastfähiger Flächen und Lager an den Logistikknoten,
- die Ertüchtigung der Binnenwasserstraßen,
- die Schaffung einer Dieselreserve sowie die Vorhaltung von hybriden Lokomotiven bei der Schienentraktion.

2. Verkehrsinfrastrukturfinanzierung reformieren, Zielbilder und Infrastrukturpläne definieren, Planungssicherheit implementieren.

Herausforderungen

Drei Expertenkommissionen haben sich in den vergangenen 26 Jahren mit dem Thema Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auseinandergesetzt. Die Ergebnisse decken sich: Die Verkehrswege sind in einem kritischen Zustand, der drohende „Point of no return“ rückt näher. Die Lösung wird vor allem in einer planungssicheren über- und mehrjährigen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur gesehen, beispielsweise über Fonds oder langfristige Finanzierungsvereinbarungen. Immer noch fehlt zudem ein politisch gesetztes Zielbild für die Verkehrsträger, welcher Entwicklungsstand der Verkehrsinfrastruktur erreicht werden soll und wie die Investitionen dazu beitragen.

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 daher nicht nur in Sondervermögen und durch Finanzierungsvereinbarungen, sondern auch im regulären Haushalt durch intensive Nutzung der dort vorhandenen Instrumente sicherzustellen.

Ein vom Bund für jeden Verkehrsträger aufzustellender Infrastrukturplan muss letztendlich diese Faktoren zusammenführen. Er legt 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.

Für die Schieneninfrastruktur sieht der Bund den Systemwechsel mit dem so genannten „InfraPlan“ und der Leistungsvereinbarung InfraGo zum 1. Januar 2027 vor. In einem weiteren Schritt soll der Eisenbahninfrastrukturfonds vorangebracht werden. Zeitplan und Strukturen müssen hierfür weiter präzisiert werden. Lösungen für die Bundesfernstraßen (Finanzierungskreislauf, Kreditermächtigung) und die Wasserstraßen (Finanzierungs- und Realisierungsplan) sind zwar im Koalitionsvertrag angekündigt worden, bisher liegen hierfür aber weder Zeitplan noch Reformkonzepte vor. Auch für diese Verkehrsträger müssen nun zeitnah planungssichere Lösungen geschaffen werden.

Handlungsbedarf

2.1. Verkehrsinvestitionsbericht zu einem Verkehrsinfrastrukturbericht weiterentwickeln

Der Bund und auch die Länder und Gemeinden müssen ein Analysetool für die Bedarfsermittlung und Bestandsbewertung schaffen und schrittweise Transparenz hinsichtlich des Zustandes des Verkehrswege netzes herstellen. Dieser Verkehrsinfrastrukturbericht könnte auf Basis der vorhandenen Daten zunächst die Hauptkorridore umfassen und dann mit zunehmender Datener schließung ausgebaut werden. Erforderliche Schritte sind:

- Mit geringem bürokratischen Aufwand die vorhandenen Informationen von Bund, Ländern und Kommunen zusammen tragen und konsolidieren,
- ein Toolkit analog zum nationalen Personenverkehrsmodell des schweizerischen Bundesamts für Raum entwicklung ARE schaffen, um die Verkehrsentwicklung im Blick zu halten,
- die Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur auf Basis ausgewählter Qualitätsindikatoren dokumentieren,
- den Brückenzustand transparent dokumentieren, Bauwerksprüfung und -überwachung an die alternden Infrastrukturen anpassen, das Konzept des Traglastindex fortführen,
- Schwachstellen in den Verkehrsnetzen identifizieren,
- Nachholbedarf an Investitionen verdeutlichen,
- Finanzbedarf für ein festgelegtes Qualitätsniveau offenlegen,
- Priorisierung der Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen aus dem Bedarf ableiten, sowie
- bereits getätigte Investitionen (ex post) in enger Zusammenarbeit mit den Infrastrukturbetreibern regelmäßig (laut bisheriger Gesetzesvorgabe alle 5 Jahre) qualitativ bewerten, vor allem hinsichtlich der erzielten Netzwerkung und Engpassbeseitigung unter Berücksichtigung der Netz knoten, Überprüfung auf notwendige Resilienzen, tatsächlichem Nutzen/Kosten-Verhältnis und Kosteneinhaltung; eine Datenanalyse muss die Lernkurve hinsichtlich Priorisierungs- und Bewertungsverfahren verbessern.

2.2. Bilanzierung der Infrastruktur

Die Einführung der doppelten Buchführung und Bilanzierung der Infrastruktur sowie aller damit verbundenen Investitionen hält den Verfall und den Bedarf an Re-Investitionen buchhalterisch transparent. Zusätzlich zu Zustandsberichten ergibt sich so ein monetäres Monitoring und Frühwarnsystem, ebenso wie ein realistisches Abbild der notwendigen Erhaltungsaufwendungen.

2.3. Zielbild und Infrastrukturpläne für die Verkehrsträger entwickeln

Planungssicherheit bedeutet, dass im Sinne eines Zielbildes die Verwendungsseite, also der Infrastrukturbedarf und der daraus abgeleitete Erhaltungs-, Ausbau- und Finanzierungsbedarf, festgelegt werden müssen:

- Aus dem o. g. Verkehrsinfrastrukturbericht als Netzzustandsanalyse müssen eine nachhaltige Vision für die Netzentwicklung und ein projektscharfer Umsetzungsplan abgeleitet werden (= Zielbild).
- Dieser Infrastrukturplan ist jeweils so auszustalten, dass es Transparenz auf beiden Seiten zwischen Bund und Infrastrukturbetreiber gibt. Der Bund kann nur den Leistungsumfang erwarten, den er bestellt und bezahlt hat.

- Die Mittelausstattung muss bedarfsgerecht sein. Der Infrastrukturplan schreibt daher 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 und muss um unvorhergesehene Herausforderungen ergänzt werden. Die Zuweisung von Investitionsmitteln muss sich an diesem Bedarf orientieren.

2.4. Finanzierungsstrukturen reformieren, Flexibilität, Mehrjährigkeit und Überjährigkeit herstellen

In einem weiteren Schritt müssen die passenden Finanzierungsstrukturen geschaffen werden, um die notwendigen langfristigen Investitionszyklen ebenso langfristig abzusichern und damit eine verlässliche Grundlage für den Erhalt und nachfragegerechten Ausbau der Verkehrswege zu schaffen. Folgende Optionen stehen dazu zur Verfügung:

- 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. Bei den Wasserstraßen könnte eine schlanke Finanzierungsgesellschaft nach Vorbild der VIFG die finanzielle Steuerung und das Controlling übernehmen.
- Begrenzte **Kreditermächtigungen** können für die Verkehrsinfrastrukturgesellschaften geschaffen werden, um kurzfristig Finanzierungslinie und Projektfortschritte zu synchronisieren.
- Die Zuweisung von Haushaltsmitteln zur **Selbstbewirtschaftung** an die Infrastrukturgesellschaften könnte ebenso eine überjährige Mittelbindung sicherstellen.
- **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.
- **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. Wichtig ist die Möglichkeit zum Nachsteuern bei Kostensteigerungen.
- **Verkehrsträgerspezifische Sondervermögen bzw. Infrastrukturfonds** haben sich im Ausland bewährt. Dieser Weg sollte auch für Deutschland beschritten werden. Dabei werden für die jeweiligen Sondervermögen Projektlisten und Investitionsziele festgelegt, ebenso wie der Finanzbedarf und die einzuspeisenden Finanzmittel. 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. 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.

2.5. Finanzierungsquellen zusammenführen

Die zuvor genannten 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 CO2-Zertifikaten und der CO2-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.

3. Private Investitionen hebeln, Investitionsklima und Partnerschaften stärken

Herausforderungen

Der Investitionshochlauf duldet keinen Aufschub, es besteht zeitgleich ein hoher Bedarf an Investitionen und Projektrealisierungskapazität bei allen Verkehrsträgern. Bundeskanzler Friedrich Merz hat die Devise ausgegeben, die Mittel aus dem SVIK zu hebeln, mindestens mit dem Faktor 1 zu 5, eher noch bis 1 zu 10. Dabei geht es im Wesentlichen um ein zeitlich befristetes Investment, verbunden mit der Übernahme von Risiken und Wertschöpfungsanteilen.

Wichtige Voraussetzungen für die Hebelung privaten Kapitals sind u.a. eine marktfähige Rendite des eingesetzten Kapitals, ein fairer Wettbewerb der Beschaffungsvarianten um die wirtschaftlichste Variante sowie die Einbeziehung der Lebenszykluskosten und der Schnelligkeit der Fertigstellung – und damit den Vorteil einer früheren Nutzung – in die Wirtschaftlichkeitsrechnung.

Im Sinne einer Hebelung von privatem Kapital mit Teilen des Sondervermögens können über die staatlichen Finanzierungsbeiträge Mindestrenditen oder Teilrisiken abgesichert werden. Ebenso kann privates Kapital angereizt werden, indem geeignete Rahmenbedingungen für ein stärkeres privatwirtschaftliches Engagement geschaffen werden (Beispiel: Beseitigung von Hemmnissen für die kooperative Einrichtung und den Betrieb von Ladeinfrastruktur und Photovoltaik).

Es geht aber nicht nur um die Erweiterung der Finanzierungsbasis, sondern vor allem auch um die Nutzung der Kompetenz der privaten Wirtschaft beim Bau und Betrieb von Infrastrukturen. Die Best Practices zeigen, dass die in partnerschaftlichen Modellen gesetzten Anreizmechanismen greifen. Es gelingt damit, Projekte schneller und über den Lebenszyklus kostengünstiger umzusetzen und besser zu erhalten. Dort wo es möglich und nachweislich wirtschaftlicher ist, sollten diese Modelle daher prioritätär Anwendung finden.

Handlungsbedarf

3.1. Partnerschaftliche Modelle stärker als Beschaffungsvariante prüfen und einbeziehen

Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) und andere partnerschaftliche Instrumente wie Allianz-Verfahren oder Integrierte Projektabwicklung (IPA) haben sich als Beschaffungsvariante vor allem bei komplexen Infrastrukturprojekten bewährt. Der Einsatz alternativer Beschaffungswege ist auf Projektebene im Wettbewerb zur konventionellen Beschaffungsvariante zu prüfen und muss bei Gleichwertigkeit und unter Wahrung von Transparenz und Wirtschaftlichkeit zur Anwendung kommen, wenn dieser mindestens ebenso wirtschaftlich ist.

Partnerschaftliche Modelle setzen auf ein funktionierendes betriebswirtschaftliches Anreizsystem, um bereits während der Bauphase eine auf den Lebenszyklus optimierte Bewirtschaftung zu berücksichtigen und den Faktor Zeit einzukalkulieren. Dies setzt sich in der Betriebsphase fort.

Wichtige Faktoren bei der Gestaltung der Projekte sind die Projektgröße, die Risikoverteilung und der Grad der Delegation operativer Verantwortung an die privaten Partner.

Ebenso geht es um einen partnerschaftlichen Umgang der Projektpartner miteinander. Anreize sollten sich auf das gemeinsame Ziel richten, das Projekt im Zeit- und Kostenrahmen fertigzustellen und die Lebenszykluskosten zu optimieren. Ebenso wichtig sind eine bürokratiearme Umsetzung sowie eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Modelle aus operativen Feedback-Schleifen heraus in enger Zusammenarbeit der beteiligten Unternehmen und Branchenverbände.

Die Verfügbarkeit der Infrastruktur kann als Maßstab für die Vergütung festgelegt werden, so wie dies erfolgreich bei den so genannten V-Modellen im Ausbau der Bundesfernstraßen der Fall ist.

3.2. Weitere Potenziale für Partnerschaftsmodelle heben

Die bereits etablierten Projektformen, wie die so genannten Verfügbarkeits-Modelle (V-Modelle) im Fernstraßenbau oder die IPA-Variante Partnerschaftsmodell Schiene sollten unter der Voraussetzung der o.g. Faktoren ausgebaut werden. Weitere potenzielle Projekte für ein stärkeres Engagement privater Partner werden u.a. in folgenden Bereichen gesehen:

- **Gebündelte Projekte** im Ersatzneubau und dadurch Aufgabenentlastung, beispielsweise bei Brücken mit dem Ziel eines beschleunigten Hochlaufs der Sanierung. Eine Übernahme der Bewirtschaftung zusätzlich zur Projektleistung ist sinnvoll, muss aber bei der Projektauswahl mit einbezogen werden (Stichwort räumliche Dichte der Projekte zur ökonomischen Darstellbarkeit einer gemeinsamen Bewirtschaftung). Standardisierte Bauweisen stärken Bündelungs- und Beschleunigungspotenziale ebenso wie eine Optimierung über den Lebenszyklus.
- **Wasserstraßen:** Auch im Bereich der Schleusen wird die gebündelte Ausschreibung von mehreren Objekten angeregt. Die Übernahme der Bewirtschaftung mit einem entsprechenden Verfügbarkeitsentgelt ist hier ebenfalls denkbar. Für die Anwendung von ÖPP-Strukturen liegen erste Ansätze vor, die nun weiterverfolgt werden sollten.
- **Schieneninfrastruktur:** Im Bereich Schieneninfrastruktur gibt es Ansätze, Teile von schwach frequentierten Strecken regional zu verpachten und in diesem Zuge Ersatzinvestitionen und die Bewirtschaftung vornehmen zu lassen. Im Rahmen eines streckenbezogenen „Minifonds“ könnte privates Kapital hierfür gewonnen werden. Vorteil ist die stärkere regionale Fokussierung des Betriebs. Wichtig ist, dass die überregionale Durchgängigkeit nicht verloren geht und von den Trassenpreisen her weiter wirtschaftlich für die EVU ist. Zur besseren Einbindung des Wissens der Bauwirtschaft wurde gemeinsam mit dieser das Partnerschaftsmodell Schiene entwickelt und erfolgreich pilotiert. Auch diese Variante einer IPA sollte daher als zuwendungsfähig erklärt werden.
- **Güterverkehrsterminals, Hafen- und Flughafeninfrastrukturen** sollten ebenso auf ihre Eignung hin überprüft werden. Teilweise laufen diese Infrastrukturen bereits als ÖPP mit einer vollständigen oder anteiligen Nutzerfinanzierung.
- Weitere mögliche **Anwendungsfälle** sind Stromnetze und Ladeinfrastrukturen, Leit- und Sicherungstechnik, Funknetze oder Rechenzentren. Wasserstoff-Investitionen z.B. in die Produktion und den Transport von e.Fuels oder der Aufbau von Kraftwerksereserven und Energiespeichern. Auch Investitionen in Infrastrukturen und Transportmittel für CO2 im Rahmen einer Carbon Management Strategie auf deutscher oder europäischer Ebene können so einen Schub erhalten.

3.3. Kompetenzen und Kapazitäten der Wirtschaft aktivieren

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen im Infrastrukturbereich ist ein stärkeres Engagement des privaten Sektors notwendig, um die Breite aller Investitionen zu stemmen. Mit partnerschaftlichen Modellen und Möglichkeiten des Outsourcings von Planungs- und Managementprozessen bestehen vielfältige Möglichkeiten für eine Erhöhung der Kapazitäten.

Durch das Anreizen privater Investitionen beispielsweise im Bereich Ladeinfrastruktur oder Lkw-Stellplätze werden staatliche Aktivitäten ergänzt oder verstärkt. Auch wenn dies keine klassische Hebelung ist, kann ein zusätzlicher Handlungsspielraum gewonnen und die öffentliche Hand entlastet werden. Wichtig ist, dass unternehmerische Eigeninitiativen und hier insbesondere Kooperationen zwischen Unternehmen nicht durch Auflagen und Zusatzlasten ausgebremst werden. Im Sinne einer Hebelung geht es hier daher nicht nur um monetäre Anreize, sondern auch um die Schaffung geeigneter Rahmenbedingungen wie die Beseitigung administrativer Hürden, die Vereinfachung von Genehmigungsverfahren und das konzertierte Unterstützen privater Initiativen über alle Verwaltungsressorts hinweg.

Positive Beispiele sind u.a. Kooperationen zur gegenseitigen Bereitstellung von Ladepunkten oder sicheren Lkw-Parkplätze auf Firmengeländen oder die gemeinsame Nutzung von Solaranlagen. So werden ohne einen Euro Steuermittel öffentliche Versorgungs- oder Transformationsziele unterstützt. Diese Initiativen gilt es seitens der öffentlichen Hand aktiv zu begleiten. Hier sind u.a. Vereinfachungen bei Zulassungs- und Genehmigungsverfahren notwendig. Der Masterplan Ladeinfrastruktur 2030 setzt hier an den richtigen Stellen an. Seine Maßnahmen müssen nun zügig umgesetzt werden.

4. Zügige Fertigstellung ermöglichen, Ausschreibungs- und Vergabeprozesse vereinfachen und beschleunigen

Herausforderungen

Die Ursachen für Verzögerungen von Infrastrukturprojekten bereits vor Projektbeginn, insbesondere bei der Ausschreibung und Vergabe, sind vielfältig: Fachabteilungen agieren unkoordiniert, weil sie aus Compliance-Gründen nicht kommunizieren dürfen; Vergabeunterlagen werden aus Kapazitätsgründen verzögert bereitgestellt; neue Wege werden aus Angst vor Fehlern und Haftungsrisiken nicht beschritten; Beschleunigungsprämien werden aufgrund von haushaltsrechtlicher Unsicherheit nicht eingesetzt; Vergabeplattformen und ihre Datenräume sind schwer zu bedienen, Formulare nicht bedarfsgerecht, teilweise werden durch unnötige Pflichtangaben zusätzliche Hürden geschaffen.

Um die zur Verfügung stehenden Mittel zeitnah in Infrastrukturprojekte umzusetzen und damit den Substanzverlust aufzuhalten sowie die Engpasssituation bei den Verkehrswege zu entschärfen, müssen bei Ausschreibung und Vergabe neue Wege eingeschlagen werden. Es geht u.a. um eine stärkere Standardisierung und Digitalisierung der Verfahren, die Bündelung von Projekten und die Multiprojektfähigkeit der Verwaltung.

Handlungsbedarf

4.1. Vergabekriterien an die Dringlichkeit und den Bedarf anpassen

Die Vergabekriterien müssen sich daran ausrichten, dass Infrastruktur zügig bereitgestellt sowie kostenoptimal und nachhaltig erstellt und unterhalten werden muss. Wichtige Faktoren hierfür sind u.a.:

- Schnelligkeit der Fertigstellung bei Infrastrukturprojekten als maßgebliches Vergabekriterium nutzen. Entsprechende Bonus- / Malus-Regelungen müssen vertraglich vereinbart werden.
- Ansätze wie der CO2-Schattenpreis können dabei unterstützen, CO2-neutrale bzw. CO2-reduzierte Bauprozesse vergleichbar zu machen und in der Vergabe zu priorisieren.
- Optimierung der Lebenszykluskosten und Innovation müssen in den Vergabekriterien Spielraum haben und eindeutig bewertbar sein, so dass rechtssichere Vergaben möglich sind.
- Die Spielräume für den Verzicht auf die losweise Vergabe sind ungenügend, die Vergabetransformation muss diesbezüglich nachgeschärft werden.
- Vor der Ausschreibung sollte vor allem bei komplexen Projekten ein Marktdialog sicherstellen, dass die Eignungsanforderungen sachgerecht gesetzt sind.
- Notwendige Gesetzesänderungen müssen im Rahmen des im Koalitionsvertrag angekündigten Infrastruktur-Zukunfts-Gesetzes erfolgen. Auch eine Änderung der Verwaltungsvorschriften-Bundeshaushaltsordnung (VVbHO) ist zu prüfen.
- Vergabeplattformen müssen an diese Anforderungen angepasst und bedienungsfreundlich ausgestaltet werden.

4.2. Kooperative Vergabeverfahren nutzen

Qualität und Geschwindigkeit lassen sich durch Nutzung kooperativer Vergabeverfahren erhöhen. Dabei werden Planung und Bau zeitgleich ausgeschrieben und vergeben, so dass die dazugehörigen Prozesse parallelisiert und in enger Abstimmung der Projektpartner angegangen werden können. Auf diese Weise können 6 bis 9 Monate eingespart werden. Beispiele für kooperative Modelle im Infrastrukturbereich sind u.a. Allianz-Modell, Integrierte Projektabwicklung (IPA), sowie Engineering-Planning-Construction (EPC).

Um einen rechtssicheren Einsatz dauerhaft zu ermöglichen, ist §97 GWB im Zuge der Vergabetransformation entsprechend anzupassen. Ebenso müssen das Vergabehandbuch und die Vergabeplattformen entsprechend überarbeitet werden (z.B. Bereitstellung der notwendigen Formblätter für Verhandlungsverfahren, Verbesserung der Digitalisierung und Handhabbarkeit). Zudem müssen Spielräume für den Generalübernehmer geschaffen werden, so dass aufwändige Begründungen bei der Abweichung vom Losverfahren nicht mehr notwendig sind.

4.3. Handlungsfähigkeit der Verwaltung verbessern

Die Herausforderungen der Verwaltung bestehen insbesondere im Personalmangel, einem unzureichenden Digitalisierungsgrad und fehlenden Standards, bei gleichzeitig zunehmender Komplexität der Aufgaben und hoher Projektdichte. Zu knapp bemessene Digitalisierungsbudgets und der anhaltende Fachkräftemangel verschärfen die Situation weiter.

Wichtige Lösungsansätze sind u.a.

- Verbriefung von Handlungsspielräumen für die Arbeitsebene, insbesondere die eindeutige Befreiung von persönlichen Haftungsrisiken und Schaffung von Handlungsspielräumen durch die Leitungsebene.
- Einsetzung von Task Forces bei den öffentlichen Auftraggebern zwecks Bündelung von Projekten. Anstelle von zehn Niederlassungen, die zehn Brücken ausschreiben, schreibt eine übergreifende Task Force zehn Brücken aus.
- Nutzung zentraler Vergabestellen, stärkere Bündelung der Vergaben, Nutzung von Regionallosen und Rahmenverträgen.
- Erstellung von Leitlinien zur Anwendbarkeit von innovativen Vergabemodellen, Anpassung der Vergabehandbücher mit Blick auf fehlende Standards.
- Einsatz von Künstlicher Intelligenz (KI) zur Unterstützung von Ausschreibungsprozessen: Automatisierte Generierung von Leistungsbeschreibungen z. B. für Markierungsarbeiten; Analyse vergleichbarer Projekte zur Definition realistischer Zeit- und Kostenrahmen; Angebotsauswertung mit Prüfung auf Vollständigkeit, Plausibilität und Normkonformität; Erstellung von Risikoprofilen von Bietern; Generierung von Bewertungsvorschlägen für Vergabegremien.

4.4. Innovationskraft der Wirtschaft nutzen

Neue Verfahren und Technologien beschleunigen Planung und Bau von Infrastrukturen, optimieren den Betrieb und senken den CO2-Fußabdruck. Aktuell besteht in Vergabeverfahren mit reiner Baupreisorientierung jedoch zu wenig Spielraum für Innovationen. Die Planungs- und Bauleistung muss nach anerkannten Regeln der Technik erfolgen. Die Bereitschaft zur Pilotierung und anschließend breiten Anwendung neuer Methoden und technischer Lösungen ist in Deutschland geringer als beispielsweise in den Niederlanden. In den technischen Regelwerken für den Infrastrukturbau fehlen innovative Ansätze wie Modulbauweisen und serielle Techniken. Eine bereits vorliegende detaillierte Vorplanung kann Bauleistungen in ihrem Innovationsgrad einschränken. Eine hohe Variantenvielfalt grenzt Standardisierung und Skalierbarkeit ein.

Gleichzeitig gilt es Abnahmeprozesse zu vereinfachen und zu digitalisieren und sie damit an den Stand der Technik anzupassen. Dabei geht es auch um eine bessere Ausnutzung der knappen Prüfkapazitäten, die insbesondere im Bereich der Leit- und Sicherungstechnik derzeit Engpassfaktoren darstellen.

Wichtige Lösungsansätze sind u.a.

- Möglichkeiten schaffen zur frühzeitigen Einbindung der technischen Expertise der Wirtschaft. Verstärkte Nutzung von Innovationspartnerschaften und Early Contractor Involvement (ECI).
- Bereitschaft der öffentlichen Bauherren zur Pilotierung von innovativen Ansätzen verbunden mit einer Fehlerkultur mit Feedbackprozessen in enger Zusammenarbeit der Projektpartner, um gemeinsam auf ein Rollout hinzuarbeiten.
- Im Vergaberecht Innovationen über eine direkte Leistungsbeschreibung durch den Auftraggeber ermöglichen. Durch das im Vergaberecht bestehende Gebot der Produktneutralität würden Innovationen ansonsten am Nachweis der Gleichwertigkeit/Wirtschaftlichkeit scheitern und nur über Nebenangebote in den Wettbewerb kommen.
- Partnerschaftliche Risikoverteilung zwischen den Projektbeteiligten.
- Zulassung und Standardisierung von alternativen Bewertungskriterien wie Lebenszykluskosten, Bauzeit und CO2-Kosten (CO2-Schattenpreis), um damit Spielräume für innovative und ganzheitlich ansetzende Lösungen zu schaffen.
- Schaffung von Spielräumen in den Leitlinien für innovative Verfahren und Technologien wie modulares und serielles Bauen; dazu Vereinfachung der Erprobung und Zulassung von innovativen Verfahren.
- Stärkere Nutzung der Digitalisierung insbesondere in Abnahmen und Zulassungsprozessen, dazu Anpassung der Regelwerke hinsichtlich der Anwendbarkeit digitalisierter Verfahren.
- Nutzung funktionaler Leistungsbeschreibungen, um Spielraum für innovative Lösungswege zuzulassen.
- Bündelung von Projekten und Vergabe von Rahmenverträgen.

4.5. Baukapazitäten sichern, Deal-Flow herstellen

Der fehlende „Deal-Flow“ im Infrastrukturbau hat in den vergangenen Jahrzehnten zum Abbau von Planungs- und Baukapazitäten geführt. Diese müssen nun wieder ausgebaut und langfristig gesichert werden, damit der Investitionshochlauf gelingen kann. Notwendig sind Strukturen, die die notwendige Planungssicherheit für die Unternehmen herstellen.

Gerade im Hinblick auf die Investition in Baumaschinen für die notwendige Industrialisierung des Verkehrswegebaus, aber auch für den Wiederaufbau und Erhalt von Kapazitäten in Gewerken wie der Elektrifizierung, der Signaltechnik oder der Straßenmarkierung ist eine Transparenz über die Projektpipeline und langfristige Perspektive unverzichtbar. Gleichzeitig ergeben sich Vorlaufzeiten bei der Einstellung, Qualifikation und Zulassung von Personal durch zeitaufwändige Behördenprozesse (z.B. Sicherheitsüberprüfung bei Tätigkeit im Flughafenbereich, Zulassung von Sachverständigen im Eisenbahnwesen).

Ebenso kritisch ist das Ringen der unterschiedlichen öffentlichen Bauträger im Infrastrukturbereich um die knappen Baukapazitäten. Hinzu kommt die Komplexität öffentlicher Vergaben im Gegensatz zu privatwirtschaftlichen Projekten, so dass sich das Bewerberfeld weiter ausdünnt. Verstärkt wird dieser Effekt durch die Verzögerung der Haushaltsprozesse 2025 / 2026 auf Bundesebene, die die Planungssicherheit der Unternehmen weiter eingeschränkt hat.

Die knappen Kapazitäten müssen nun zügig und vor allem verlässlich adressiert werden. Dazu müssen Signale gesetzt und Anreize geschaffen werden. Lösungsansätze sind u.a.

- Stabilisierung der Finanzierung und Planungssicherheit durch Reform der Finanzierungsstrukturen mit Über- und Mehrjährigkeit der Budgets (siehe Abschnitt 2).
- Sanierungs- und Instandhaltungsplan mit Priorisierungs-/Stufenplan inklusive Vergabevorrat, ebenso transparente Infrastrukturplanung für Aus- und Neubau; Aufsetzen von Planungsfonds zur Finanzierung von Vorratsplanung; Synchronisierung der dafür notwendigen Finanzmittel.
- Zuverlässiges Rollout-Signal durch belastbare Rahmenverträge u.a. für Elektrifizierung, Leit- und Sicherungstechnik und Digitalisierungsgrades der Infrastruktur.
- Übertragung von Aufgaben an die Privatwirtschaft und Bündelung von Projekten zur Verminderung des administrativen Aufwands.
- Partnerschaftlicher Dialog mit der Planungs- und Bauwirtschaft zur marktgerechten Gestaltung der Rahmenbedingungen von Ausschreibung und Vergabe von Infrastrukturprojekten; Best Practice Austausch unter öffentlichen Auftraggebern.
- Abbau von Hürden für die Einwanderung von Fachkräften und gering- bis unqualifizierten Arbeitskräften, ebenso Beschleunigung von Qualifikations-, Prüf- und Zulassungsprozessen.

4.6. Steuerung optimieren, Multiprozessfähigkeit der öffentlichen Hand stärken

Die öffentliche Hand steht im Zuge des Investitionshochlaufs in Folge einer stetig steigenden Projektzahl und zunehmenden Komplexität vor extremen Herausforderungen. Eine zentrale Verantwortung und Steuerung muss flüssiges Handeln während des Planungs- und Bauprozesses sicherstellen, mit parallelen Prozessstrukturen anstatt sequenziellem Handeln. Verwaltung und Wirtschaft müssen hier voneinander lernen und eng miteinander kommunizieren.

Es gilt, Lernkurven zu implementieren und eine Fehlerkultur im Sinne von “Fast Failure” zu ermöglichen. Prozess- und Aufgabenverantwortungen müssen dazu überdacht und ggf. ausgelagert werden. Notwendige Maßnahmen dazu sind u.a.:

- Eine zentrale Steuerung der Infrastrukturprojekte ist essenziell. Ist dies aufgrund der Vielfalt an Stakeholdern und Projektverantwortlichen sowie unklarer Hierarchien nicht umsetzbar, so muss eine Projektgesellschaft oder eine andere übergeordnete Instanz dies sicherstellen. Ein Beispiel hierfür ist die Digitalisierung der Schieneninfrastruktur durch ETCS/ERTMS und die damit verbundene Nachrüstung der Schienenfahrzeuge mit Onboard Units (OBU), für die eine Steuerungsgesellschaft zu gründen ist. Bei der Korridorsanierung der Riedbahn wurden mit dem Prinzip des Generalsunternehmers gute Erfahrungen gemacht.
- Im Verkehrsministerium sollte eine zentrale Steuerungsgruppe den Projektstand und die Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturprojekte abgleichen.
- Projekthandeln, politisches Handeln und Verwaltungshandeln müssen zusammengeführt werden. Dabei müssen bei allen Beteiligten klare Verantwortlichkeiten und Beziehungen festgelegt werden. Im Sinne einer Multiprojektfähigkeit muss sichergestellt werden, dass Prozesse parallelisiert werden und die notwendigen Kapazitäten an die Projektzahl und -größe angepasst werden. Dies ist angesichts der angekündigten Personalkürzungen bei der öffentlichen Hand ein kritischer Faktor.

- Multiprojektfähigkeit und Portfoliomanagement müssen zusammengeführt werden. Analog zur Privatwirtschaft müssen auch in der öffentlichen Verwaltung Managementstrukturen das privatwirtschaftliche Handeln spiegeln, u.a. durch geeignete Prozesse für ein Anforderungs-, Bewertungs-, Ressourcen- und Performance-Management mit eindeutigen Zielvorgaben, transparenten und objektiven Priorisierungsmechanismen, klarer Rollenzuweisung und einer stetigen Überprüfung der Prozesse mit messbaren KPIs.
- Im Projektmanagement müssen Lernkurven, Feedbackzyklen und eine Fehlerkultur bei öffentlichen und privaten Partnern sicherstellen, dass Fehler frühzeitig erkannt werden und das Projekt zur Fehlerkorrektur flexibel umgesteuert werden kann.
- Wissensmanagement und dokumentierte Entscheidungspfade müssen in Projekten die Kontinuität sicherstellen, auch wenn Entscheidungsträger und Schlüsselpersonen wechseln.
- Die zentrale Projektverantwortung sollte bei den Verkehrsträgern und dort bei den Infrastrukturgesellschaften belassen werden. In jedem Fall steht ergänzende Kompetenz für das Projektmanagement am Markt zur Verfügung.
- Rahmenvereinbarungen und standardisierte Vergabestrukturen müssen einen zügigen Projektvorlauf sicherstellen.

5. Schneller werden: Bürokratielasten abbauen, Planungs- und Genehmigungsverfahren beschleunigen, Digitalisierungspotenziale ausschöpfen

Herausforderungen

Aktuell sind Prozesse rund um die Planung, Genehmigung und den Bau von Infrastrukturen in Deutschland viel zu langsam. Die Planungs- und Genehmigungsverfahren sind zu bürokratielastig. Verfahren laufen trotz ähnlich gelagerter Fragestellungen sequenziell statt parallel, Stichtagsregelungen fehlen, Baulastträger sind je nach Streckenabschnitt oder Infrastrukturbestandteil unterschiedlich. Hinzu kommt eine unzureichende Digitalisierung der Verwaltung.

Diese hinlänglich bekannten Mängel gefährden den effizienten Einsatz des Sondervermögens und einen zügigen Investitionshochlauf. Der Koalitionsvertrag zeigt ebenso wie der Deutschlandpakt bereits die Prioritäten für beschleunigte Verfahren und Bürokratieabbau auf. Jetzt muss es um eine zeitnahe Umsetzung gehen.

Handlungsbedarf

5.1. Leistungsfähigkeit der Verwaltung in Planungs-, Genehmigungs- und Bauprozessen erhöhen

Analog zu Vergabeprozessen muss auch das Verwaltungspersonal im Bereich der Planungs-Genehmigungs- und Bauprozesse aufgestockt und qualifiziert werden. Um den Fachkräftemangel zu überwinden, wird es auch darum gehen, Studiengänge im Ingenieurwesen noch attraktiver zu machen sowie die vorhandenen Tarifstrukturen zu flexibilisieren und damit wettbewerbsfähiger zu machen.

Eine Aufgabenanalyse und Aufgabekritik muss regelmäßig überprüfen, inwieweit die Verwaltungsstrukturen und -prozesse, verwaltungsinternen Prüfungen und Verwaltungsvorschriften noch zeitgemäß sind. Ein Innovationsmanagement muss sicherstellen, dass die notwendigen Anpassungen vorgenommen und Schnittstellen modernisiert werden. Es geht auch um die Einführung schlanker Strukturen, flacher Hierarchien und den Verzicht auf gespiegelte Zuständigkeiten. Fach- und Planungskompetenz müssen gestärkt werden.

Dazu gehört auch, das Wissensmanagement in der Verwaltung sicherzustellen. Fachleute auf Ministeriumsebene müssen in der Lage sein, Prozesse zu bewerten und Qualitätssicherung zu betreiben.

Mit Blick auf die vorhandenen Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung muss die Verwaltung von der Leitungsebene Rückendeckung für deren Ausnutzung erhalten.

5.2. Öffentliches Baumanagement verbessern, Digitalisierung vorantreiben

Die Digitalisierung von Prozessen muss konsequent vorangetrieben und zentralisiert werden. Analog dazu gilt es, die Digitalisierungskompetenz der Verwaltung technisch und personell auszubauen sowie die notwendigen bilateralen Schnittstellen zwischen den Akteuren zu schaffen. Digitalisierung muss über den Austausch von PDF-Dateien hinausgehen!

Notwendige Maßnahmen sind u.a.

- Stärkere Zentralisierung der Digitalisierung der Verwaltung mit einheitlichen bundesweiten Standards
- Einsatz von Building Information Modelling (BIM) und Methoden wie parametrischem Design, um die Skalierung beim Investitionshochlauf zu unterstützen.
- Nutzung von KI zur Straffung von Prozessen. Ebenso kann KI das Zusammenführen von analogen Plandaten und digitalen Formaten unterstützen.
- Workflow intern und mit den Akteuren in den Planungs-, Genehmigungs- und Bauprozessen digitalisieren, aufsetzend auf anerkannten Standards der Technik.
- Erfassung und Monitoring des Infrastruktur-/Bauwerkszustands; Einsatz von Monitoringsystemen mit validen Indikatoren und realistischen Warnwerten.
- Nutzung und Verschnitt der vielfältigen vorhandenen Datenquellen u.a. aus dem Betrieb der Infrastruktur, Mautsystemen, Signaltechnik und Fahrzeugsensorik. Generierung aktueller Daten in Vorbeifahrt oder durch luftgestützte Systeme.
- Aufsetzen von Digitalen Zwillingen für die einzelnen Verkehrsträger, um das Monitoring ebenso wie Ausbau- und Erhaltungsszenarien zu ermöglichen.
- Abnahmeprozesse durchgängig digitalisieren und damit den Personalengpass auf der Abnahmeseite entschärfen.
- Vereinfachung von Verwaltungs- und Genehmigungsprozessen durch Einsatz digitaler Identitäten für Personen und Unternehmen; flächendeckende Einführung des „ask-once“ / „once-only“-Prinzips.
- Personalengpass in den zuständigen Behörden für Planungs- und Genehmigungsverfahren ebenso wie für Ausschreibung und Vergabe gezielt beseitigen und die Behörden durch Qualifizierungsmaßnahmen stärken. Der geplante pauschale Personalabbau von 8 Prozent u.a. in öffentlichen Institutionen wie der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung ist in jedem Fall kritisch und verschärft die Lage weiter.

5.3. Vorhandene Spielräume zur Verfahrensbeschleunigung konsequent nutzen

Die bereits vorhandenen Spielräume aus den bisher in Kraft getretenen Planungsbeschleunigungsgesetzen müssen genutzt und auf der Leitungsebene unterstützt werden. Eine stärkere Parallelisierung der Prozesse muss sicherstellen, dass Konflikte frühzeitig erkannt und Synergien realisiert werden.

5.4. Vorplanung ermöglichen, Planungsfonds einführen, Planungsmittel verstetigen

Vorplanungen von Projekten sind über ausreichende Planungsmittel für alle Verkehrsträger und den ÖPNV kontinuierlich sicherzustellen, um einen sinnhaften Mittelabfluss zu gewährleisten. Um langfristig Vorplanungen zu ermöglichen, könnten Planungsfonds auf Bundes- und Landesebene eingerichtet werden und sich zunächst an den Prioritäten des BVWP orientieren, mittelfristig an den jeweiligen Infrastrukturplänen. Bei den Bundesfernstraßen sollten Planungsmittel nicht im betrieblichen Rechnungskreis geführt, sondern entweder den Investitionen oder einem separaten Rechnungskreis zugewiesen werden.

5.5. Frühzeitige angemessene Bürgerbeteiligung umsetzen

Eine vorgezogene Bürgerbeteiligung muss dazu dienen, Konfliktpunkte bereits in einer frühen Planungsphase zu identifizieren und zu klären. Dabei sollten die Interessen der direkt betroffenen Bürger Vorrang gegenüber Verbandsklagen haben. Verbindliche Ergebnisse müssen dazu

dienen, nachfolgende Verfahrensschritte zu verkürzen. Analog zu § 28 Netzausbaubeschleunigungsgesetz Übertragungsnetz (NABEG) sollte die Raumverträglichkeitsprüfung (vormals Raumordnungsverfahren) stets dann entfallen, wenn zuvor eine das Gesamtprojekt und mehrere Trassenalternativen umfassende frühe Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt ist.

5.6. Vereinfachung und Straffung von Verfahren fortsetzen

Die Plangenehmigung sollte – wie im Koalitionsvertrag vorgesehen – zum Regelverfahren werden. Bei kleinräumigen Maßnahmen sollte ein Verzicht auf den Erörterungstermin (so wie bei Schienen- und Straßeninfrastruktur schon berücksichtigt) und eine Freistellung von der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) durch 1:1 Umsetzung von EU-Recht erfolgen. Ferner sollten die in der vorletzten Legislatur geschaffenen Möglichkeiten zur Genehmigungsfreiheit bei kleinen und mittleren Projekten wie bspw. Umbaumaßnahmen an Empfangsgebäuden und Stromleitungen oder bei der Herstellung der Barrierefreiheit systematisch erweitert werden.

Behörden sollten vorhandene Spielräume zur Beschleunigung stärker ausschöpfen. Seitens der Bundesregierung sind hierzu insbesondere jene Regelungen in das allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz oder in die Fachgesetze der Verkehrsträger zu überführen, die sich in den einzelnen Fachgesetzen bewährt haben. Unklarheiten über Begründungserfordernisse sind zu beseitigen.² Außerdem geht es darum, Entscheidungskompetenzen im Rahmen der Raumverträglichkeitsprüfung und der Planfeststellungsverfahren zu bündeln und Doppelprüfungen zu vermeiden.

Auch bei Verfahren, bei denen mehrere Baulastträger betroffen sind, müssen Beschleunigungspotenziale realisiert werden. So können durch Ergänzung von §3 Eisenbahn-kreuzungsgesetz (EKrG) die kreuzungsrechtlichen Verfahren zur Beseitigung von Bahnübergängen (BÜ) vereinfacht werden. Dies sollte durch Einführung eines verkehrlichen Schwellenwertes als Soll-Vorgabe und einer Mitwirkungspflicht durch den jeweiligen Stra-ßenbaulastträger erfolgen.

Es gilt, auch die Abnahmeverfahren zu beschleunigen. Der Bund darf bei den Vorgaben für Bauwerke und Verfahren kein „Gold Plating“ betreiben.

5.7. Materielle Präklusion europarechtskonform wiedereinführen

Dabei geht es darum, eine Frist für die Einreichung von Einwänden/Klagen von Betroffenen festzuschreiben. Gemäß dem Gutachten des Normenkontrollrates sollte dieses Vorhaben zudem durch Bemühungen auf EU-Ebene flankiert werden, indem eine Änderung der entsprechenden EU-Richtlinie und ggf. der Aarhus-Konvention angestrebt wird.

5.8. Stichtagsregelung zur Hebung von Beschleunigungspotenzialen einführen

Durch die Festsetzung eines Stichtages sollte ein „Redaktionsschluss“ für die anzuwendende Gesetzgebung für Bauprojekte festgelegt werden. Eine solche Stichtagsregelung sollte auf den Zeitpunkt der Vollständigkeitserklärung der Antragsunterlagen abstellen.

5.9. Reduzierung der gerichtlichen Kontrolldichte anstreben

Da Infrastrukturprojekte im Rahmen der behördlichen Verwaltungsverfahren bereits intensive Prüfungen durchlaufen, sollte im Sinne einer Verkürzung der Klageverfahren die gerichtliche Prüfung auf das Wesentliche beschränkt und Doppelprüfungen vermieden werden.

5.10. Materielles Recht reformieren

Weitere Beschleunigungsmöglichkeiten auf Ebene des Verfahrensrechtes sind mit den vorliegenden Reformgesetzen weitestgehend ausgeschöpft. Daher muss das materielle Recht reformiert und Standards müssen etabliert werden:

- Deregulierung prüfen auf EU-Ebene: Flora-Fauna-Habitat-Richtlinie, Vogelschutz-Richtlinie, Wasserrahmenrichtlinie; Anpassung prüfen auf nationaler Ebene: bspw. Denkmalschutz, Immissionsschutz, Naturschutzrecht.
- Kurzfristig: Erarbeitung von Konventionen und Standardisierungen auf untergesetzlicher Ebene prüfen (z. B. Erarbeitung einer Artenschutzkonvention), um Unschärfen zu kompensieren, bundesweit einheitliche Bewertung zu ermöglichen und die zeit- und kostenintensive fallbasierte Vorgehensweise mit Gutachtern und Leitfäden zu vermeiden. Damit nicht durch Bundesländer abweichende Standards zu Umweltprüfungen beschlossen werden, sollte ferner für Bundesvorhaben eine Änderung der in Artikel 72 Absatz 3 Grundgesetz geregelten sog. Abweichungsgesetzgebung geprüft werden.
- Darüber hinaus: Standardisierung von Planungsprozessen und Umweltverträglichkeitsprüfungen (UVP) und Hinterlegung von Standards bei der Bundeskompensationsverordnung (BKompV), Schaffung verbindlicher und bundesweit einheitlicher Standards für den Artenschutz.
- Bündelung von Kompensationsmaßnahmen ermöglichen: Die Praxis der Eingriffsregelung des Bundesnaturschutz-Gesetzes (BNatSchG) führt oftmals zur Umsetzung von Kompensationsmaßnahmen in kleinteiligen und unzusammenhängenden Flächen mit wenig Wert für den Erhalt der Biodiversität. Eine erste Standardisierung wurde durch die BKompV erreicht. Weitere Vereinfachungen könnten im BNatSchG geregelt werden, so wie ein Kompensationsgeld und die Fokussierung der Eingriffsregelung auf den Naturschutz. Die Realkompensation erfolgt unter Verwendung von Kompensationsgeldern mehrerer Vorhabenträger und wird von einem fachlich versierten Dritten (z. B. Flächenagenturen und die BImA) gebündelt geplant und erbracht. Durch die Bündelung und Schaffung großflächiger Naturschutzmaßnahmen kann effektiver zum Erhalt der Biodiversität beigetragen werden. Die Zahl notwendiger Genehmigungs- und Planungsschritte wird dadurch reduziert.

5.11. Übererfüllung von EU-Standards bei Umsetzung in deutsches Recht vermeiden

Dies gilt insbesondere für das Umweltbehelfsrecht. Zudem sollten Spielräume stärker begrenzt werden, auch mit Blick auf Klagebefugnisse von Verbänden. So sind Verbände derzeit nur durch ihren Satzungszweck gebunden und können Klagen daher thematisch breit über die eigentliche Interessenosphäre hinaus aufstellen.

5.12. Vereinfachungen für Ersatzneubauten ausweiten

Dabei ist zu prüfen, inwieweit notwendige Anpassungen aufgrund von Kapazitätserweiterungen (z. B. Brückenbauwerke) über den bisherigen Rahmen hinaus einbezogen werden können. Ebenso wichtig sind entsprechende Vereinfachungen in den Bereichen Leitungsbau, Energie (z. B. Windkraftanlagen) und Mobilfunk-/Kommunikationsinfrastruktur.

5.13. Vereinfachte Lagerung im Baubereich

Im Rahmen von Modernisierungs- und Wiederaufbauvorhaben ist eine Zwischenlagerung mineralischer Abfälle außerhalb des Nahbereichs der Baustelle erforderlich. Damit dies auch in solchen Vorhaben genehmigungsfrei erfolgen kann, sollte die 4. Verordnung zur Durchführung des

Bundes-Immissionsschutzgesetzes (4. BImSchV und BImSchG) geändert werden. Der dort bestehende Katalog zum sog. 12-Monatsprivileg sollte auf Zwischenlager für mineralische Abfälle ausgedehnt werden. Hierzu zählt abfallrechtlich neben Schotter bspw. auch Bodenauhub, wie er auch beim Brückenersatz entsteht.

Das Grundprinzip der 1:1-Umsetzung soll laut Koalitionsvertrag auch bei der Umsetzung der EU-Industrie-Emissionsrichtlinie (IED) berücksichtigt werden. Die Betreiberpflichten des BImSchG sollten daher deutlich zwischen IED-Anlagen und Nicht-IED-Anlagen differenzieren und neue Betreiberpflichten allein für IED-Anlagen definieren.

5.14. Ausbau an Planungs- und Genehmigungskapazitäten in der Verwaltung und an den Gerichten

Dabei sollten neben Planungspersonal der öffentlichen Hand private Planungs- und Ingenieurbüros eingesetzt werden, um Spitzen abzudecken und Prozesse zu beschleunigen. Ebenso sollte das neue Instrument des externen Projektmanagers genutzt werden. Eine konsequente Digitalisierung und der Verzicht auf Doppelprüfungen entlasten die knappen Kapazitäten zusätzlich.

5.15. Rollenverteilung schärfen

Bei der Realisierung von Infrastrukturprojekten kommt es auf eine klare Rollenverteilung an: Der Staat sollte sich weitgehend auf seine Rolle bei der Genehmigung und Daseinsvorsorge konzentrieren. Planung und Ausführung erfolgen durch die Verkehrs-, Planungs- und Bauunternehmen. Die bestehenden vergaberechtlichen Möglichkeiten, die zum Beispiel der „Wettbewerbliche Dialog“ oder funktionale Ausschreibungen bieten, sollten stärker genutzt werden. Verzögerungen und Baupreisseigerungen werden so reduziert.

5.16. Risikopuffer und Projektdatenbanken nutzen

Nach der Flyvbjerg-Methode können Rahmendaten zu vergangenen, bereits umgesetzten Projekten hinsichtlich Kostentreue, Zeitaufwand und Risiken erfasst und geplante Projekte daran gemessen werden. Anschließend wird die Realitätsnähe des Projektes überprüft und ein entsprechender zeitlicher und monetärer Risikopuffer definiert. Kosten- und Terminrisiken werden so bereits bei der Aufstellung von Projekten identifiziert und können berücksichtigt werden. KI kann dabei unterstützen, Projektdaten zusammenzuführen und vergleichbar zu machen.

5.17. Genehmigungsprozesse bundesweit vereinheitlichen

Bürokratische Hürden für die Genehmigung von Infrastrukturen müssen abgebaut und Zulassungsprozesse bundesweit vereinheitlicht werden. Bei Ladeinfrastrukturen ist eine einheitliche Auslegung des Eichrechts notwendig, um den Rollout skalieren zu können. Auch bei den 16 Landesbauordnungen ist eine stärkere Vereinheitlichung notwendig.

5.18. Dialog initiieren, Best Practices implementieren

Im Ausland gibt es Vorbilder für ein zeitgemäßes Verwaltungs- und Realisierungsumfeld für den Erhalt und Ausbau von Infrastrukturen. Die öffentliche Hand ist gut beraten, sich mit Institutionen wie der ASFINAG (Österreich), der Rijkswaterstaat (Niederlande) oder dem Bundesamt für Verkehr (Schweiz) auszutauschen und Best Practices bei der Planung, Genehmigung, Finanzierung, Steuerung und partnerschaftlichen Realisierung von Infrastrukturprojekten zu übernehmen.

5.19. Verzicht auf Doppelungen von Planungs- und Zuwendungsrecht, Nachweisverfahren verschlanken und verkürzen

Bei Infrastrukturen auf Bundes- und Landesebene sind Nachweisführungen gemäß Planungs- und Zuwendungsrecht zu führen. Auf diese Doppelung sollte verzichtet werden, wenn die Nachweisführung bereits im Planungsverfahren erbracht wurde. Daher sollte in der zuwendungsrechtlichen Praxis des EBA ein Paradigmenwechsel zugunsten des Grundsatzes „Aufgrund des Projekt-/Vorhabenziels notwendig“ erfolgen: Die Bewilligung der Finanzierung des Vorhabens erfolgt genauso, wie es zuvor durch das EBA planungsrechtlich zugelassen wurde. Auch der zuwendungsrechtliche Nachweis nach Realisierung des Vorhabens sollte weitergehend standardisiert werden. Damit würden Zuwendungs-, Planungs- und Inbetriebnahme-Zulassungsrecht eng miteinander verzahnt. Mit gleicher Zielsetzung der Entbürokratisierung der Finanzierungsverfahren sollte für die Vorhaben des GVFG eine Task Force von Bund, Ländern und DB InfraGo eingerichtet werden.³

5.20. Vereinfachung der Inbetriebnahme von Schieneninfrastruktur

Neben einer Zulassung durch Planfeststellung oder Plangenehmigung bedarf es für Infrastrukturvorhaben im Schienenverkehr auch einer Genehmigung zur Inbetriebnahme. Diese Genehmigung benötigen dabei teilweise auch Vorhaben, die planrechtsfrei sind, wie die Modernisierung und Europäisierung der Leit- und Sicherungstechnik (LST).

Gemäß den Empfehlungen der BKS sollten notwendige Vereinfachungen in der Eisenbahn-Inbetriebnahmegenehmigungsverordnung (EIGV) sowie der Eisenbahn-Prüfsachverständigenverordnung (EPSV) ebenso wie in den Regelwerken und Verwaltungsvorschriften des Eisenbahn-Bundesamts (EBA) vorgenommen werden. Dabei geht es u.a. um die Reduzierung der Genehmigungstatbestände, die firmenbezogene EBA-Anerkennung als Sachverständigenorganisation anstelle der derzeitigen personenbezogenen Anerkennung der Prüfsachverständigen und die Verzahnung der nationalen und europäischen Inbetriebnahmeverfahren.⁴

5.21. Vereinfachung der Inbetriebnahme von Schienenfahrzeugen (insbesondere Baumaschinen)

Da derzeit die Zulassungsverfahren neuer Baumaschinen von signifikanten Verzögerungen geprägt sind und hierdurch Baukapazitäten massiv eingeschränkt werden, müssen kurzfristig wirksame Übergangslösungen aktiviert werden. Insbesondere bei Umbauten von Bestandsfahrzeugen sollte es die Möglichkeit geben, zur Erprobung und Betriebsbewährung kommerziellen Betrieb durchzuführen. Neue Baumaschinen sollten in einem speziellen Verfahren, der sog. Verbringungsfahrt, betrieben werden dürfen, wenn für sie ein Antrag auf Zulassung gestellt wurde und eine gutachterliche Sicherheitsbewertung vorliegt.

Im Vorgriff auf die dafür notwendigen Änderungen der EIGV haben sich Anfang 2025 das BMV, das EBA und die Branche in einem Memorandum of Understanding (MoU) zur Vereinheitlichung der Verfahren zur Fahrzeugzulassung innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens verständigt. Die im MoU vereinbarten Maßnahmen gilt es schnellstmöglich umzusetzen und auch die EIGV gleichermaßen für die Inbetriebnahme von Fahrzeugen und Infrastruktur zu vereinfachen.

5.22. Umsetzung und Ergänzung der Beschleunigungsmaßnahmen aus dem Masterplan Ladeinfrastruktur 2030

Der Masterplan Ladeinfrastruktur 2030 enthält wichtige Maßnahmen zur beschleunigten und bedarfsgerechten Bereitstellung von Ladeinfrastruktur. Dies sind u.a. die Digitalisierung und Standardisierung des Netzanschlussverfahrens, die höhere Transparenz über die Netzanschlusskapazität, verbindliche Rückmeldefristen und -pflichten zum Status des Netzanschlussbegehrens, die Unterstützung von Kommunen bspw. mit Ausschreibungs- und Verfahrensmustern und die Berücksichtigung von innovativen bidirektionalen Ladelösungen. Die Beschleunigungseffekte

und Fördermaßnahmen sollten mit Blick auf den steigenden Bedarf auch auf weitere Flächen von Logistik, Industrie und Handel Anwendung finden.

Die Einstufung von Ladeinfrastrukturen und der dazugehörigen technischen Nebenanlagen als privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB ist schnellstmöglich umzusetzen. Ebenso wichtig ist die geplante Initiative des BMWSB, durch die Fachkommission Städtebau einen Auslegungshinweis zu erarbeiten, der klarstellt, dass Ladeinfrastruktur nicht als „Tankstelle“ im Sinne der Baunutzungsverordnung einzustufen ist und somit grundsätzlich in allen Baugebieten zulässig bleibt. Dieser Auslegungshinweis sollte nach seiner Veröffentlichung verbindlich angewendet werden.

Bis zur Umsetzung dieser Regelungen könnte ein vereinfachtes Genehmigungsverfahren in Form einer Genehmigungsfiktion die Beschleunigung sicherstellen, d.h. der Antrag gilt als genehmigt, sofern innerhalb von drei Monaten keine behördliche Entscheidung erfolgt.

Anhang: Investitionsbedarf für die Verkehrswege

Die **Investitionsbedarfe** für die Verkehrsinfrastrukturen sind von der Branche formuliert und allgemein anerkannt (Zahlen unter Annahme der Beibehaltung der Haushaltlinie, ohne Dynamisierung⁵):

- Bei den **Bundesfernstraßen** sind 2,5 Milliarden Euro allein jährlich für die Brückenmodernisierung notwendig. Hierin sind noch keine Puffer für unvorhergesehene, aus Gründen der Verkehrssicherungspflicht vorzuziehende Maßnahmen wie die Ringbahnbrücke Berlin enthalten. Darüber hinaus muss die nachhaltige Finanzierungsvereinbarung für die Instandhaltung abgesichert werden. Bei den Planungskosten besteht zur Umsetzung der Mittel aus dem SVIK ein zusätzlicher Bedarf von 500 Millionen Euro jährlich, die dynamisch an den Hochlauf angepasst werden müssen. Aufgrund gestiegener Baukosten besteht ein Finanzierungsbedarf für Erhalt, Neu- und Ausbau von 2025 bis 2030 von rund 64,2 Milliarden Euro.
- Beim **Schienennetz** 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 für die Jahre 2025 bis 2030 mindestens 156 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. Die Investitionen müssen im Kernhaushalt durch eine bedarfsgerechte Trassenpreisförderung flankiert werden. Über den bezifferten Bedarf hinaus ergeben sich aus der Stärkung der Verteidigungsfähigkeit der Schiene weitergehende Bedarfe von rund 10 Mrd. EUR bis 2030.
- Bei den **Wasserstraßen** des Bundes sind mindestens 2,3 Milliarden Euro jährlich für die verkehrlichen Investitionen in den Ausbau, Ersatz und Unterhalt notwendig, die dann schrittweise weiter hochlaufen müssen, um den Sanierungsstau weiter abzuarbeiten. Der branchenseitig hochgerechnete Investitionsbedarf beträgt für die Jahre 2025 bis 2030 rund 20 Milliarden Euro.
- Für die Energietransformation in den Häfen und die Absicherung ihrer deutschlandweiten Versorgungsfunktion sind hohe Investitionen erforderlich. Die **Bundesfinanzierung für Häfen** muss von 38 Millionen Euro (bisheriger sog. Hafenlastenausgleich) auf mindestens 500 Millionen Euro jährlich erhöht werden. Bezogen auf die Jahre 2025 bis 2030 sind das 3 Milliarden Euro. Diese Anhebung des jährlichen Sockelbetrags über den bisherigen Hafenlastenausgleich hinaus wird jedoch nicht ausreichen. Um den aufgelaufenen Sanierungsstau bei der Hafeninfrastruktur – insbesondere bei den Kaimauern – einmalig abzuarbeiten, muss der Bund zusätzliche Mittel in mehrfacher Milliardenhöhe mobilisieren. Auch die **Binnenhäfen** müssen bei Ausgleichsmaßnahmen ausreichend berücksichtigt werden. Allein die Sanierungskosten für die dortigen Kaimauern werden hochgerechnet auf den Zeitraum 2025 bis 2030 auf 1,2 Milliarden Euro angesetzt.
- Das Deutsche Institut für Urbanistik (difu) sieht einen bereits aufgelaufenen Investitionsstau allein 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. Laut dem Leistungskostengutachten des Verbandes der Verkehrsunternehmen (VDV) sind hierfür seitens der öffentlichen Hand bis 2040 jährlich 3,36 Milliarden Euro zusätzlich zu investieren. Somit fallen zwischen 2025 und 2030 hochgerechnet 20,16 Milliarden Euro an. Hierin enthalten sind dringend erforderliche Investitionen für Modernisierungen in Höhe von 1,44 Milliarden Euro jährlich, also allein 8,64 Milliarden Euro im Zeitraum 2025 bis 2030.⁶

- Beim **Luftverkehr** geht es um Investitionen in die landseitige Anbindung der deutschen Flughäfen, um die Vernetzung mit dem schienengebundenen Nah- und Fernverkehr zu verbessern. Weitere Investitionsfelder sind u.a. die Basisfinanzierung der Flugsicherung, der Schutz des Luftverkehrs vor Terrorangriffen als öffentliche Aufgabe, Digitalisierungsmaßnahmen im Bereich der Fluggast- und Frachtkontrollen, Aufbau der Infrastruktur für die nachhaltigen Energieversorgung des Luftverkehrs sowie F&E-Einrichtungen der Luftfahrt.
- Ebenso müssen ausreichende Mittel für den Ausbau der **Lade- und Wasserstoffinfrastruktur** vorgesehen werden. Der Masterplan Ladeinfrastruktur 2030 muss entsprechend investiv begleitet werden.
- 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 der Bedarf hier 6 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.

(Stand: 20.11.2025)

Quellenangaben und Erläuterungen

- 1 Nach Berechnungen des Instituts der Deutschen Wirtschaft (IW) liegt die Investitionsquote im Kernhaushalt je nach Abgrenzung bei 8 statt 10 Prozent. Siehe u.a. Tobias Hentze, IW-Kurzbericht Nr. 92, Institut der Deutschen Wirtschaft (2025).
- 2 Erläuterung: Ein Beispiel ist die Regelung zum vorzeitigen Baubeginn für den Industriesektor (§ 8a BlmSchG). Wenn immer sinnvoll, sind diese Regelungen jeweils auch innerhalb der jeweiligen Fachgesetze auszuweiten – bspw. das Wahlrecht Planrecht für den Bereich Schiene (§ 18 Abs. 1a AEG).
- 3 Erläuterung: Die Finanzierungsverfahren im Bereich Schiene sind außerhalb der seit 2009 bestehenden Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) extrem komplex gestaltet. Die Beschleunigungskommission Schiene (BKS) hatte auf die derzeit 189 verschiedenen Finanzierungskennzeichen zur Nachweisführung hingewiesen. Betroffen sind gerade jene Aus- und Neubauvorhaben des Bedarfsplans Schiene und des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes GVFG, die bereits im Rahmen der Planfeststellung und der anschließenden Zulassung nach Eisenbahn-Inbetriebnahmegenehmigungsverordnung (EIGV) einer umfassenden Prüfung durch das EBA unterliegen. Es bestehen hier im erheblichen Umfang Doppel- bis Dreifachprüfungen – Planfeststellung, Inbetriebnahme und die sog. Antrags- und Verwendungsprüfung (AVP) des Eisenbahn-Bundesamtes (EBA).

Daher sollte in der zuwendungsrechtlichen Praxis des EBA ein Paradigmenwechsel zugunsten des Grundsatzes „Aufgrund des Projekt-/Vorhabenziels notwendig“ erfolgen: Die Bewilligung der Finanzierung des Vorhabens erfolgt genauso, wie es zuvor durch das EBA planungsrechtlich zugelassen wurde. Auch der zuwendungsrechtliche Nachweis nach Realisierung des Vorhabens sollte weitergehend standardisiert werden. Damit würden Zuwendungs-, Planungs- und Inbetriebnahme-Zulassungsrecht eng miteinander verzahnt. Das Ausmaß an Redundanzen zwischen diesen drei Verfahren würde sich erheblich reduzieren.

Da für die zuwendungsrechtliche Praxis im Bedarfsplan seit 2018 die sog. Bedarfsplanumsetzungsvereinbarung (BUV) besteht, sollte hierzu insbesondere die AVP entfallen. Mit gleicher Zielsetzung der Entbürokratisierung der Finanzierungsverfahren sollte für die Vorhaben des GVFG eine Task Force von Bund, Ländern und DB InfraGo eingerichtet werden.

- 4 Ergänzender Hinweis: In der EIGV sollten insbesondere die Genehmigungstatbestände für alle Teilsysteme reduziert werden, um Beschleunigungseffekte im nationalen Bauaufsichtsverfahren zu erzielen. Ferner sollte aus gleichem Grunde die Nachweisführung bei nicht-genehmigungspflichtigen Maßnahmen für alle Teilsysteme der Eisenbahninfrastruktur vereinfacht werden.

Damit es nicht zu Verzögerungen bei der Inbetriebnahme von erneuerter und an den europäischen Standard anzupassender LST kommt, sollten bspw. in der EIGV die Verfahren für sicherungs- und elektrotechnische Systeme verschlankt werden. Durch Änderung auch der EPSV sollte die derzeit zeit- und personalintensive Zertifizierung und Überwachung der Prüfsachverständigen (PSV) vereinfacht werden. Die EPSV sollte eine firmenbezogene EBA-Anerkennung als Sachverständigenorganisation anstelle der derzeitigen personenbezogenen Anerkennung der PSV regeln. Diese würde nicht nur die Anerkennung selbst vereinfachen, sondern auch Personaleinsatz und -gewinnung erleichtern. Es wäre ein flexiblerer Einsatz der PSV als bisher möglich sowie eine Haftungsübernahme durch die Sachverständigenorganisation statt der heutigen individuellen Haftung der PSV.

Darüber hinaus müssen die nationalen (Plan- und Abnahmeprüfung) und die europäischen Inbetriebnahmeverfahren (Prüfung auf sog. TSI-Konformität) besser miteinander verzahnt werden. Damit würden personalintensive Doppelprüfungen bei LST-Projekten vermieden.

- 5 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.
- 6 Der Gesamtbedarf bis 2040 liegt bei rund 80 Milliarden Euro. Quelle: <https://www.vdv.de/kurzfassung-vdv-gutachten-zur-finanzierung-der-leistungskosten-im-oepnv-2024-2040.pdf>



Deutsches Verkehrsforum

Verantwortlich:

Dr. Florian Eck

Sprecher der Geschäftsführung

Deutsches Verkehrsforum e.V. (DVF)

Klingelhöferstraße 7

10785 Berlin

info@verkehrsforum.de

Lobbyregisternummer: R000084