

Ulrich Petschow, Sabine Fritz, Kristina Kirschbauer

Öffentliche Haushalte und Infrastrukturfinanzierung der deutschen Seehäfen und Zufahrten – Kooperation statt Förderung paralleler Infrastrukturen

Expertise - Kurzfassung



Vorgelegt von:

**Institut für ökologische
Wirtschaftsforschung (IÖW)
GmbH, gemeinnützig**

Potsdamer Straße 105
D-10785 Berlin

Ansprechpartner:

Ulrich Petschow

Telefon: + 49 – 30 – 884 594-23

Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

E-Mail: ulrich.petschow@ioew.de

Vorgelegt beim:

WWF Deutschland

Reinhardtstraße 14

10117 Berlin

Berlin, den 26.06.2014

i | ö | w

INSTITUT FÜR
ÖKOLOGISCHE WIRTSCHAFTSFORSCHUNG

Impressum

**Institut für ökologische
Wirtschaftsforschung (IÖW) GmbH, gemeinnützig**

Ansprechpartner:

Ulrich Petschow

Potsdamer Straße 105

D-10785 Berlin

Telefon: + 49 – 30 – 884 594-23

Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

E-Mail: ulrich.petschow@ioew.de

Hintergrund und Anlass der Expertise

Vernachlässigung der Verkehrsinfrastrukturen und Störungen der Verkehrsabläufe sind mittlerweile ein zunehmend relevantes Thema, das in Politik und Gesellschaft diskutiert wird. Mit der zweitweisen Sperrung des Nord-Ostsee-Kanals wurden aktuell die Defizite der Unterhaltung der Bundeswasserstraßen deutlich. Generell ist festzustellen, dass erhebliche Defizite im Bereich der Finanzierung und des Erhalts der Verkehrsinfrastrukturen existieren. So werden im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung zwar Projekte in den „vordringlichen Bedarf“ eingestuft, die Finanzierung ist damit allerdings nicht gesichert. Dabei ist auch darauf zu verweisen, dass Leitbilder wie „Verkehr finanziert Verkehr“, die die Begrenzungen der Haushaltsfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu überwinden suchen, gerade im Kontext der Wasserstraßen kaum zum Tragen kommen können. Neben der Verkehrsvermeidung, ein Gebot gerade auch vor dem Hintergrund des Klimawandels, geht es vor allem auch darum, verkehrs-trägerübergreifend zu denken und den Aufbau paralleler Infrastrukturen zu vermeiden. Mögliche Einsparpotenziale die durch eine Vermeidung des Aufbaus paralleler Infrastrukturen erschlossen werden können, sollen exemplarisch am Beispiel der Bundeswasserstraßen zu Seehäfen und Häfen dargelegt werden.

Bundesverkehrswegeplanung, fehlende Investitionsmittel und die Konsequenzen

Im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) werden mit Hilfe umfangreicher Untersuchungen die Investitionsbedarfe für Verkehrsinfrastrukturen abgeschätzt und mit dem Instrument einer Nutzen-Kosten-Analyse bewertet. Die Verfahren wurden und werden vielfach kritisiert u.a. auch deshalb, weil die ökologischen Auswirkungen nicht hinreichend einbezogen werden. Diese Kurzexpertise soll im Wesentlichen die Frage der finanziellen Unterlegung der Vorhaben beleuchten und zwar aus drei Gründen: (i) wird zunehmend darauf verwiesen, dass die Verkehrsinfrastruktur „verfällt“, (ii) dass die finanziellen Mittel zur Instandhaltung nicht verfügbar sind und (iii) die im BVWP als relevant erachteten Vorhaben finanziell nicht gesichert sind.

Tab. 1: Geplante (Vordringlicher Bedarf) und tatsächliche Ausgaben für den Aus- und Neubau (inkl. Planungsreserve)

(BMVBS 2013)

	Bundeswasserstraßen (Mrd. €)	Bundesfernstraßen (Mrd. €)	Bundesschiene- wege (Mrd. €)	Summe (Mrd. €)
Ansatz BVWP 2003 ² 2001-2015	5,1	51,5	33,9	90,5
Getätigte Ausgaben 2001 – 2010	2,7	27,5	7,3	37,5
Geplante Ausgaben IRP 2011 – 2015 ³	0,9	7,9	6,9	15,7
Nach 2015 noch offen	Ca. 3,8	Ca. 34	Ca. 35	Ca. 73
Insgesamt noch offen ab 2011⁴	Ca. 4,7 ⁵	Ca. 42 ⁶	Ca. 42 ⁷	Ca. 89
<i>Hinweis: Die insgesamt ab 2011 noch offenen Ausgaben sind aufgrund von Baupreissteigerungen, Kostensteigerungen der Projekte und der im Nachgang aufgenommenen Projekte höher als der ursprüngliche Ansatz des BVWP 2003.¹</i>				

¹ Anmerkungen aus BMVBS 2013: ² Angaben des Vordringlichen Bedarfs (VB) mit Planungsreserve, Preisstand Wasserstraße/Straße Jahr 2001, Preisstand Schiene Jahr 1999; ³ Preisstand Wasserstraße/Straße Jahr 2010, Preisstand Schiene Jahr 2008; ⁴ Darin sind auch Projekte enthalten, die ursprünglich nicht im VB des BVWP 2003 enthalten waren (z. B. nachträglich aufgenommene Projekte nach §6-Fernstraßenausbaugesetz) bzw. im Nachgang konkretisiert wurden

Tabelle 1 macht deutlich, dass die Projekte des vordringlichen Bedarfs des BVWP 2003 bei Weitem nicht ausreichend finanziert sind. Es ist allerdings darauf zu verweisen, dass die Vorhaben des BVWP nicht statisch sind. Vielmehr werden Projekte auch nachträglich übernommen, wenn sie nach ihrer Bewertung dem vordringlichen Bedarf des BVWP 2003 gleichgestellt sind (BMVBS 2013e). Dies gilt bspw. für die Planungen zur Elbe- und Weservertiefung. Insofern wird mit dieser Tabelle deutlich, dass die Finanzierungsdefizite über alle Verkehrsinfrastrukturen hinweg groß sind und in der Perspektive noch zunehmen werden. Mit Blick auf die „Unterfinanzierung“ verweist das BMVBS u.a. darauf, dass u.a. die „Abschätzung der der zukünftig zur Verfügung stehenden Finanzmittel in Zeiten der Haushaltskonsolidierung mit Unsicherheiten verbunden ist“ und zudem Kostensteigerungen nicht hinreichend berücksichtigt wurden (BMVBS 2013).

Während im Investitionsrahmenplan für die Jahre 2011 bis 2015 ein Investitionsbedarf von insgesamt 5,4 bis 5,6 Mrd. € angegeben wird, werden im Haushalt lediglich Finanzmittel von 3,942 Mrd. € aufgeführt. Da die Erhaltung (Bedarf: 3 Mrd. €) Vorrang vor dem Aus- und Neubau (2,4 – 2,6 Mrd. €) hat, fehlen für die Aus- und Neubauvorhaben der Bundeswasserstraßen im Zeitraum 2011 bis 2015 also finanzielle Mittel in Höhe von 1,5 bis 1,7 Mrd. Euro (BMVBS 2012).

Die Informationen bzgl. des Instandhaltungsbedarfs für die Erhaltung der Verkehrsinfrastrukturen werden allerdings höchst unterschiedlich ausgewiesen u.a. auch deshalb, weil eine systematische Bestandsaufnahme mit Blick auf die Wasserstraßen (noch) nicht vorliegt und entsprechend nur grobe Abschätzungen existieren. Im Kontext der Investitionsrahmenplanung des Bundes (2011 – 2015), wird unterstellt, dass der ermittelte Ersatzbedarf (3 Mrd. €) gedeckt werden kann. Das DIW kommt in einer Untersuchung für die Jahre 2006 – 2011 jedoch zum Ergebnis, dass die Instandhaltung in diesem Zeitraum der Infrastrukturen der Wasserstraßen in starkem Maße vernachlässigt worden ist. 63 % des Ersatzbedarfs wurden nicht gedeckt, also 330 Mio. € jährlich (Kunert & Link 2013). Ebenso verweist der Bericht der Daehre-Kommission darauf hin, dass die Unterfinanzierung der Bundeswasserstraßen (Ersatz und Aus- und Neubau) auf rd. 550 Mio. € pro Jahr geschätzt werden muss (Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ 2012).

Vernachlässigte Unterhaltungsmaßnahmen – hohe Folgekosten: Das Beispiel des Nord-Ostsee-Kanals

Das Problem dieser Unterfinanzierung wird besonders deutlich am Beispiel des Nord-Ostsee-Kanals, der „die verkehrsreichste künstliche Wasserstraße der Welt“ (Sietz 2013) ist. Ein Viertel der Schleusen ist schon über einhundert Jahre im Dienst (Doll et al. 2013). Aufgrund von Defekten und Bauarbeiten müssen sie immer wieder zeitweise gesperrt werden (Deutscher Bundestag 2013d). Doch auch die hohe Auslastung des Nord-Ostsee-Kanals durch große Containerschiffe begründet den hohen Sanierungs- und Investitionsbedarf. Als nötige Baumaßnahmen werden beispielsweise eine Fahrrinnenvertiefung und –verbreiterung, eine Begradigung der Fahrrinne und eine Schleusensanierung bzw. -modernisierung genannt (WHV 2013). Zusätzlich muss auch einer der markantesten Engpunkte des Kanals, die Levensauer Hochbrücke, erneuert werden (WSV 2009). Die Bundesregierung geht von Kosten im Umfang von insgesamt etwa 1,25 Mrd. € für die Sanierungs- und Ertüchtigungsmaßnahmen am Nord-Ostsee-Kanal aus (Hamburger Abendblatt 2013c).

(z. B. Internationaler Schienenvorhaben). ⁵ Noch offenes Volumen des Vordringlichen Bedarfs einschließlich der Vorhaben, die nachträglich nach gleicher Methodik bewertet wurden und dem VB des BVWP 2003 gleichgestellt sind. ⁶ Noch offenes Volumen des Vordringlichen Bedarfs. Zur Abfinanzierung des Weiteren Bedarfs mit Planungsrecht (WB*) würden zusätzlich ca. 10 Mrd. Euro benötigt; ⁷ Noch offenes Volumen des Zielnetzes der Bedarfsplanüberprüfung 2010, welches Projekte des VB, WB und Internationale Schienenvorhaben enthält.

Förderung paralleler Infrastrukturen

Die deutschen Seehäfen spielen für den internationalen Warenaustausch eine wichtige Rolle. Die Planungen für die Seehäfen und deren Zufahrten finden allerdings nicht koordiniert statt, indem überprüft wird, welche Kooperationsmöglichkeiten bestehen und welche Kosteneinsparpotenziale durch die Erschließung der Kooperationsmöglichkeiten existieren. Vielmehr werden die Infrastrukturen der Seehäfen und relevanten Bundeswasserstraßen unabhängig voneinander geplant und realisiert. So ist im Rahmen der Bundesverkehrswegeplanung vorgesehen, dass sowohl die Weser als auch die Elbe vertieft werden sollen, um dem Größenwachstum (und damit der Tiefgangserhöhung) der Containerschiffahrt zu entsprechen. Gleichzeitig ist der mit immensen Mitteln fertiggestellte Jade-Weser-Port gegenwärtig bei weitem unterausgelastet, sodass einerseits die Investitionskosten des Ausbaus des Hafens nicht refinanziert werden können und andererseits die Arbeitsplatzpotenziale nicht erschlossen werden können.

Wie Ordemann (2013) in einer aktuellen Studie aufgezeigt hat, bestehen höchst relevante Kooperationsmöglichkeiten zwischen den deutschen Seehäfen, die offenbar über ein hohes wirtschaftliches Potenzial verfügen und zudem die Wettbewerbssituation der deutschen Seehäfen insgesamt verbessern könnten. Durch die Einbindung des Jade-Weser-Ports könnten demnach die Vertiefungen von Elbe und Außenweser vermieden werden und damit sowohl die ökologischen Schäden als auch die erheblichen Investitions- und Unterhaltungskosten vermieden werden.

Kosten der Elbe- und Weservertiefung sowie Hafenausbau JadeWeserPort

In den letzten zwei Jahrhunderten wurden die Fahrrinnen der Elbe und Weser mehrfach ausgebaut, um den in Breite und Tiefe wachsenden Schiffen die Zufahrt zu den Häfen Hamburg und Bremerhaven zu ermöglichen. Diese Vertiefungen waren und sind mit erheblichen Investitions- und dauerhaften Unterhaltungskosten verbunden. Für die letzte Vertiefung der Außenweser investierte der Bund 48 Mio. €, Für die notwendigen Maßnahmen zur Unterhaltung der Fahrrinne wurden von 1998 bis 2012 über 1 Mrd. € für die Elbe und zwischen 1998 und 2008 106 Mio. € für die Weser bereitgestellt².

Zusätzlich wurde bereits in einen Tiefseehafen investiert. Nach mehr als vier Jahren Bau- und etwa 16 Jahren Planungszeit wurde der JadeWeserPort (JWP) am 21. September 2012 feierlich in Betrieb genommen. Bisher sind Kosten in Höhe von rd. 1,2 Mrd. € entstanden, weitere 600 Mio. € sind noch vorgesehen. Für die Unterhaltung des Jadefahrwassers wurden von 1998 bis 2012 etwa 100 Mio. € bereitgestellt².

Das Potenzial des JadeWeserPorts wird momentan bei weitem noch nicht ausgeschöpft. In der ersten Jahreshälfte 2013 wurden lediglich 33.000 statt 650.000 Container umgeschlagen (Norddeutscher Rundfunk 2013). Die Kapazitätsgrenze liegt bei 2,7 Mio. Containern jährlich (JadeWeserPort Wilhelmshaven 2013). 350 der 400 Eurogate-Mitarbeiter/innen wurden inzwischen in Kurzarbeit geschickt (Kopp 2013).

² Die Daten setzten sich aus verschiedenen Quellen zusammen. Die genauen Literaturquellen sind der Langfassung zu entnehmen.

Momentan sind weitere Vertiefungen der Fahrrinnen der Außenweser und Unter- und Außenelbe geplant. Für die Elbvertiefung entstehen dadurch Kosten von 550 bis 600 Mio. €, für die Weservertiefung etwa 125 Mio. €² (Tabelle 2).

Tab. 2: Kosten für die geplanten Maßnahmen zum Fahrrinnenausbau²

	Elbvertiefung		Außenweservertiefung		
	Bund	Hamburg	Bund	Länder	Weitere
Gesamtkosten	287,5 – 333 Mio. €	258 Mio. €	77,5 Mio. €	42,5 Mio. €	5 Mio. €
Bau	248 Mio. €	175 Mio. €	28 Mio. €		
Erhöhung der Unterhaltungskosten (Summe für 15 Jahre)	30,5 - 76 Mio. €	-	47 Mio. €	-	-
Finanzieller Ausgleich für die Folgen	9 Mio. €	83 Mio. €	2,5 Mio. €	42,5 Mio. €	5 Mio. €
Summe	545,5 - 591 Mio. €		125 Mio. €		

Falls die Vorhaben nicht realisiert werden, besteht das größte Einsparpotenzial bei den Baukosten und den zukünftigen Unterhaltungskosten. Insgesamt ließen sich bei der Unterlassung der Elbvertiefung etwa 400 Mio. € einsparen. Im Rahmen der Weservertiefung sind abgesehen von den Planungs- und Verfahrenskosten bisher kaum Mittel verwendet worden, sodass etwa 120 Mio. € eingespart werden könnten. Sollten also beide Vorhaben eingestellt werden, können rd. 500 Mio. € eingespart und in dringendere Projekte investiert werden.

Neben den eingesparten Investitions- und Unterhaltungskosten sind außerdem die Nutzen einer verbesserten Auslastung des JWP relevant sowie die Erschließung der Potenziale zur Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Seehäfen durch eine Kooperationslösung (Ordemann 2013).

Fazit

Die Verkehrsinfrastrukturen in Deutschland sind zunehmend in einem kritischen Zustand. Zum einen ist festzustellen, dass die Instandhaltung der Verkehrsinfrastrukturen massiv vernachlässigt worden ist, sodass ein erheblicher Reinvestitionsstau zu konstatieren ist. Zum anderen sind die zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel begrenzt und können vor dem Hintergrund u.a. der Schuldenbremse und der Staatsverschuldung generell kaum erhöht werden. Aktuell werden Konzepte diskutiert, die darauf abzielen, dass der Verkehr die Finanzierung der jeweiligen Infrastrukturen selbst tragen soll und damit die Finanzierung aus dem allgemeinen Haushalt verringert wird. Dies ist sicherlich eine Strategie, die aber nur eine Teillösung darstellen kann und für die Bundeswasserstraßen auf absehbare Zeit kaum eine Option darstellen kann. Insofern wird es gerade auch darum gehen müssen, dass weitere Maßnahmen, wie bspw. der Verkehrsvermeidung und –verlagerung an Bedeutung gewinnen müssen. Ganz oben auf der Prioritätenliste, das ist im Rahmen dieser Expertise deutlich geworden, muss aber die Kooperation und die Vermeidung der Förderung paralleler Infrastrukturen stehen. Die in der Studie von Ordemann (2013) aufgezeigten Kooperationspotenziale der deutschen Seehäfen müssen erschlossen werden. Diese ermöglichen erhebliche Kosteneinsparungen und bieten damit zugleich die Chance Finanzierungsmittel für den Erhalt vernachlässigter Verkehrsinfrastrukturen bereitzustellen. Wie dargestellt werden konnte, wären bspw. Investitionen in den Nord-Ostsee-Kanal für die deutschen Seehäfen höchst relevant und mit einem erheblichen Nutzen verbunden.

Verwendete Literatur³

- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2012: Investitionsrahmenplan 2011 - 2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP). Stand: 15. März 2012.
- Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) 2013: Grundkonzeption für den Bundesverkehrswegeplan 2015. bedarfsgerecht - transparent – herausfordernd. Entwurf.
- Doll, Nikolaus.; Fründt, S.; Ginten, Ernst.; Heuzeroth, Thomas.; Nicolai, B.; Tauber, A.; Wetzel, Daniel. 2013: Das unfassbare deutsche Infrastruktur-Desaster. In: Die Welt. Artikel vom 12.05.2013. Online unter: www.welt.de/wirtschaft/article116088153/Das-unfassbare-deutsche-Infrastruktur-Desaster.html. Letzter Aufruf: 02.07.2013.
- Hamburger Abendblatt (Hrsg.) 2013c: Maßnahmenplan für den Nord-Ostsee-Kanal. Artikel vom 10.04.2013. Online unter: <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/article115158117/Massnahmenplan-fuer-den-Nord-Ostsee-Kanal.html>. Letzter Aufruf: 13.08.2013.
- JadeWeserPort Wilhelmshaven 2013: Wirtschaftsminister Bode: Wirtschaftsachse Küste in 2012 gestärkt und erfolgreiche Basis für Niedersachsen. Online unter: <http://www.jadeweserport.de/presse-media/news-detailansicht/artikel/wirtschaftsminister-bode-wirtschaftsachse-kueste-in-2012-gestaerkt-und-erfolgreiche-basis-fuer-nied//bp/157.html>. Letzter Aufruf: 13.08.2013.
- Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Hrsg.) 2012: „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“. Bericht der Kommission.
- Kopp, Martin 2013: Kaum Arbeit für den JadeWeserPort. In: Hamburger Abendblatt. Artikel vom 11.04.2013. Online unter: <http://www.abendblatt.de/wirtschaft/article115190526/Kaum-Arbeit-fuer-den-JadeWeserPort.html>. Letzter Aufruf: 13.08.2013.
- Kunert, Uwe; Link, Heike 2013: Verkehrsinfrastruktur: Substanzerhaltung erfordert deutlich höhere Investitionen. In: Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung e. V. (DIW) 2013: DIW Wochenbericht Nr. 26/2013 vom 26. Juni 2013. 32-38.
- Norddeutscher Rundfunk 2013: Warten ohne Ende im JadeWeserPort? In: NDR Info. Artikel vom 15.07.2013. Online unter: <http://www.ndr.de/regional/dossiers/jadeweserport/jadeweserport1017.html>. Letzter Aufruf: 13.08.2013.
- Ordemann, Frank 2013: Szenario für eine Seehafenkooperation im Bereich des Containerverkehrs. Studie im Auftrag des WWF Deutschland. Berlin: Repro Central.
- Sietz, Henning 2013: Nord-Ostsee-Kanal. Eine Wasserstraße als Dauerbaustelle. FAZ 21.03.2013. Online unter: <http://www.faz.net/aktuell/technik-motor/umwelt-technik/nord-ostsee-kanal-eine-wasserstrasse-als-dauerbaustelle-12118716.html>. Letzter Aufruf: 13.07.2013.
- Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) 2009a: Alte Levensauer Hochbrücke wird neu gebaut. Pressemitteilung vom 14.07.2009. Online unter: http://www.wsv.de/ftp/presse/2009/00272_2009.pdf. Letzter Aufruf: 13.08.2013.
- Wilhelmshavener Hafenwirtschafts-Vereinigung e.V. (WHV) 2013: WHV e. V. und JWP unterstützen die Initiative Kiel-Canal. In: Maritim Heute vom 23. 04.2013. Online unter: <http://www.maritimheute.de/whv-e-v-und-jwp-unterstuetzen-die-initiative-kiel-canal/>. Letzter Aufruf: 15.07.2013.

³ Die vollständigen Literaturangaben sind der Langfassung zu entnehmen.

GESCHÄFTSSTELLE BERLIN

MAIN OFFICE

Potsdamer Straße 105

10785 Berlin

Telefon: + 49 – 30 – 884 594-0

Fax: + 49 – 30 – 882 54 39

BÜRO HEIDELBERG

HEIDELBERG OFFICE

Bergstraße 7

69120 Heidelberg

Telefon: + 49 – 6221 – 649 16-0

Fax: + 49 – 6221 – 270 60

mailbox@ioew.de

www.ioew.de