

WERTE ERHALTEN: NEUE WEGE FÜR EIN MODERNES VERKEHRSNETZ

Die Leitidee grüner Verkehrspolitik ist eine nachhaltige Mobilität. Dabei ist der Erhalt der öffentlichen Infrastruktur in Verantwortung des Staates ein entscheidendes Grundprinzip. Um es zu verwirklichen, braucht es eine effiziente Mittelverwendung, eine sichere überjährige und dauerhaft verlässliche Finanzierung, Transparenz, eine wirksame politische Kontrolle sowie eine sachgerechte Zusammenführung von Ausführungs- und Finanzverantwortung auf den verschiedenen staatlichen Ebenen.

Eine verlässliche Verkehrsinfrastruktur ist Grundlage für eine gerechte Gesellschaft und eine prosperierende Wirtschaft. Sichere Straßen und Radwege und ein guter Zustand von Schienenwegen und Bahnhöfen garantieren, dass wir pünktlich ankommen, kein Geld im Dauerstau verlieren und uns Umwege und erhöhten Energieverbrauch sparen. Gute Verkehrswege sind für viele Unternehmen ausschlaggebend für ihre Standortwahl. Deutschlands Infrastruktur verfällt jedoch: Seit Jahrzehnten wird der Substanzerhalt vernachlässigt. Täglich gehen Millionenwerte verloren.² Von allen Seiten werden fehlende Mittel beklagt – die Ursachen der Infrastrukturkrise liegen aber viel tiefer. Obwohl Deutschland eines der dichtesten Verkehrsnetze der Welt besitzt, herrscht noch immer ein Planungs- und Finanzierungssystem aus Zeiten, als der Neubau von Straßen den Schwerpunkt der Verkehrspolitik bildete. Wer zur Lösung der Infrastrukturaufgaben nur nach neuen Einnahmenquellen und Finanzierungsvarianten sucht, greift deswegen zu kurz. Deutschland braucht ein neues Planungs- und Finanzierungssystem, das den Erhalt des bestehenden Verkehrsnetzes garantiert und Mittel dort investiert, wo sie am besten zu ökologischer und sicherer Mobilität beitragen.

Die Bundesregierung macht eine Verkehrspolitik gegen Bürgerinnen und Bürger. Mit der sogenannten Ausländer-Maut darf die bayerische CSU in absurder Art und Weise versuchen, unsere europäischen Nachbarn auf allen deutschen Autobahnen abzukassieren. Aufwand und Ertrag der CSU-Maut stehen in keinem Verhältnis. Die Bundesregierung will aber darüber hinaus auch öffentliches Eigentum aus der Hand geben und mit Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (ÖPP) die Probleme künftigen Generationen zuschieben. ÖPP macht Straßenprojekte teurer³ und Einnahmen für die öffentliche Hand gehen verloren.⁴ Mit ÖPP im Fernstraßenbau kommt es zu einer noch stärkeren Zersplitterung der Zuständigkeiten, weil Filetstücke von unterschiedlichen Privatunternehmen betrieben werden. ÖPP und CSU-Maut sind untauglich, um unsere Vermögenswerte langfristig zu erhalten.

Wir Grüne wollen Vermögenswerte erhalten und den Verschleiß der Verkehrsinfrastruktur stoppen. Als Modernisierungspartei wollen wir gezielte Investitionen in nachhaltige Mobilität für alle, statt Beton und immer höhere Verkehrsbelastungen. Unsere Grundprinzipien sind der stringente Vorrang für Erhaltungsmaßnahmen, die dauerhaft verlässliche Finanzierung, eine effiziente Mittelverwendung, mehr Transparenz, die funktionierende demokratische Kontrolle und die sachgerechte Zuständigkeit der staatlichen Ebenen. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, schlagen wir in diesem Positionspapier eine grundlegende Reform für Planung, Finanzierung und Instandhaltung von Verkehrswegen vor. Statt unübersichtlicher und intransparenter Strukturen auf Bundes- und Länderebene wollen wir eine effiziente und nach betriebswirtschaftlichen Prinzipien organisierte Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen etablieren, die den Erhalt in den Mittelpunkt stellt. Wir wollen damit gezielte Investitionen und ausreichende Mittel für die Verkehrsinfrastruktur sicherstellen.

¹ Valerie Wilms - MdB, Mitglied im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur; Anja Hajduk - MdB, Senatorin a.D.; Ruth Kastner - Landesvorsitzende Bündnis 90/Die Grünen Schleswig-Holstein; Michael Ziesak - Bundesvorsitzender Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V.; Stephan Kühn - MdB, Mitglied im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur; Matthias Gastel - MdB, Mitglied im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur; Markus Tressel - MdB, Mitglied im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur; Tabea Rößner - MdB, stv. Mitglied im Ausschuss für Verkehr und digitale Infrastruktur

² Nach Berechnungen der Daehre-Kommission besteht ein täglicher Werteverlust in Höhe von 12,6 Mio. Euro

³ ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau sind laut Bundesrechnungshof – u.a. aufgrund höherer Kapitalkosten – unwirtschaftlich und deutlich teurer als die konventionelle Realisierung durch die öffentliche Hand. (Prüfbericht vom 04.06.2014)

⁴ Aufgrund fehlender Restwertbetrachtung fehlt dem privaten Investor in der ÖPP der Anreiz, die Substanz der Vermögenswerte langfristig zu erhalten (Gutachten des Bundesbeauftragten für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung zu Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen bei Öffentlich-Private-Partnerschaften im Bundesfernstraßenbau vom 24.09.2013)

PROBLEMATIK

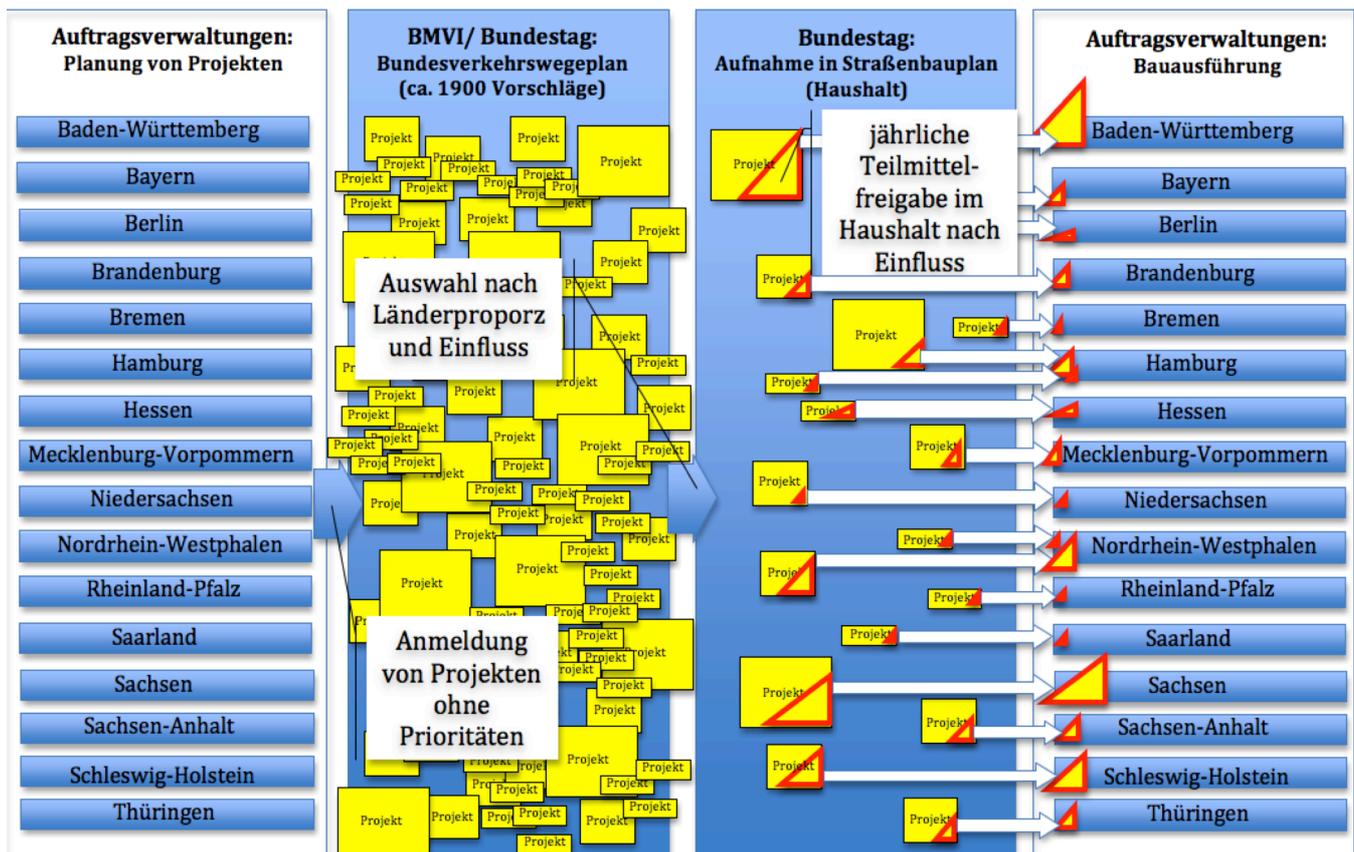
ORGANISIERTE VERANTWORTUNGSLOSIGKEIT

Die heutige Planung und Finanzierung unserer Verkehrswege entspricht organisierter Verantwortungslosigkeit: Die Zuständigkeiten sind undurchsichtig, der Erhalt des Bestehenden wird vernachlässigt und Neues ohne erkennbare Prioritäten geplant und gebaut. Zentrale Verkehrsachsen für den Güterverkehr werden seit Jahrzehnten nicht fertig. Gleichzeitig verteilen CSU-Bundesverkehrsminister wertvolles Geld für neue Umgehungsstraßen. Die Verlagerung von der Straße auf Schiene und Binnenschiff ist bisher ein reines Lippenbekenntnis.

Auch den Bundesverkehrswegeplan wird die schwarz-rote Bundesregierung nach altem Muster aufstellen: Der Bund sammelt regionale Begehren und präsentiert nicht finanzierbare Wunschlisten. Gefragt wäre eine klare Priorität für bundesweit bedeutsame Investitionen in mehr Mobilität. Weil Union und SPD noch immer den Fernstraßenbau als Allheilmittel ansehen, setzt die Bundesregierung vor dem Hintergrund knapper Haushalte und der Schuldenbremse auf die Ausweitung Öffentlich-Privater-Partnerschaften: Auf diese Weise steht zwar kurzfristig teures Privatkapital für den gewünschten Aus- und Neubau zur Verfügung, wegen höherer Refinanzierungskosten zahlt die öffentliche Hand aber über Vertragslaufzeiten von meist dreißig Jahren doppelt drauf. Wir Grüne wollen die von Union und SPD betriebene massive Ausweitung von ÖPP verhindern und alternative Wege aufzeigen.

INFRASTRUKTURZUSTAND: FEHLENDE TRANSPARENZ

Organisierte Verantwortungslosigkeit: Planung und Ausführung heute (eigene Grafik)



Deutschland geht mit seiner Verkehrsinfrastruktur um, als gäbe es kein Morgen. Während allein seit 1990 über 5000 Kilometer Autobahnen und Bundesstraßen aus- und neugebaut wurden, haben Bund, Länder und Kommunen das Bestandsnetz massiv vernachlässigt. So beträgt etwa das Durchschnittsalter der Eisenbahnbrücken annähernd 60 Jahre. Circa 1000 Eisenbahnbrücken sind faktisch abbruchreif und müssen erneuert werden. Viele In-

genieurbauwerke der 1960er und 1970er Jahren halten dem heutigen Straßenschwerlastverkehr auf Dauer nicht stand. Der Sanierungsstau für sämtliche Verkehrsträger beträgt über 40 Mrd. Euro.⁵

Wie konnte es zu dieser erheblichen Vernachlässigung kommen? Straßen, Schienen, Brücken oder Tunnel werden über einen langen Zeitraum geplant und gebaut. Anschließend müssen sie über Jahrzehnte erhalten werden. Während im gesamten Lebenszyklus Kosten anfallen, werden Bundeshaushalte jährlich verabschiedet und somit auch die Betriebskosten nur jährlich verbucht. Die betriebswirtschaftlich längst übliche Berechnung der Lebenszykluskosten (Life-Cycle-Costs) kennt der auf jährliche Abwicklung angelegte Bundeshaushalt nicht. Das führt regelmäßig zu mehr Spatenstichen als gesicherte Mittel bis zum Bauabschluss und für den anschließenden Erhalt zur Verfügung stehen. Vorhandene Mittel werden nicht konzentriert. Die Folge: Fertigstellungen verzögern und verteuern sich, halb fertige Infrastruktur steht als ungenutztes Kapital in der Landschaft herum und jeder neue Meter Straße vergrößert den Erhaltungsaufwand.

Hinzu kommt: Vorhandenes Anlagevermögen erleidet andauernd Wertverluste. Die heutige Haushaltssystematik blendet jedoch Infrastrukturzustand und Erhaltungsbedarf systematisch aus. Eine ehrliche Bilanzierung der staatlichen Vermögenswerte findet nicht statt, Werteverluste durch Abschreibungen bleiben haushälterisch unberücksichtigt. Das ist der Grund, warum auch für laufende Erhaltungsmaßnahmen strukturell zu wenig Geld zur Verfügung steht und Deutschlands Verkehrswege kontinuierlich verfallen.

ZERSPLITTERTE ZUSTÄNDIGKEIT BEI DER STRABE

Dem Straßendickicht Deutschlands entspricht ein ebenso großes Dickicht an Zuständigkeiten, Kompetenzen und Finanzierungsmethoden. Wir Grünen wollen Intransparenz und Ineffizienz des Systems Straße in Deutschland aufheben. Obwohl viele Auftragsverwaltungen sehr gute Arbeit leisten, ist die heutige Struktur eine föderale Fehlkonstruktion. Da die Länder Fernstraßen planen, bauen und verwalten, jedoch nicht finanzieren müssen, bestehen Anreize für Fehlinvestitionen. Viele Projekte, für die der Bund formal zuständig ist, werden vor allem unter lokalen Gesichtspunkten und ohne realistische Finanzierungsaussicht vorangetrieben. Nicht das funktionierende Gesamtnetz und umweltschonende Mobilität, sondern Länderproporz, Regionalinteressen und politisches Prestige stehen im Mittelpunkt.

Aber 16 Auftragsverwaltungen der Länder machen nur einen Teil der Komplexität aus. Daneben treibt das Privatunternehmen Toll Collect die LKW-Maut ein, die staatliche privatrechtlich organisierte Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) verteilt diese Mautmittel und die Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und Baugesellschaft mbH (DEGES) als Unternehmen des Bundes und einiger Länder übernimmt immer häufiger Planung und Ausführung bei Bauprojekten, weil Auftragsverwaltungen zunehmend an der Grenze der Belastbarkeit arbeiten. In diesem intransparenten System bestehen Ineffizienzen, u.a. durch verschiedene Abrechnungssysteme.

⁵ Aufgeschlüsselt besteht eine jährliche Unterfinanzierung der laufenden Erhaltung und des Betriebs aller Verkehrsträger bei allen Baulastträgern in Höhe von 4,5 Mrd. €. Der Nachholbedarf (ohne Erweiterung und Verbesserung) beträgt in Summe 40,8 Mrd. €. Wird dieser über 15 Jahre abgearbeitet, ergibt dies einen durchschnittlichen Beitrag von 2,7 Mrd. € p.a. Insgesamt fehlen damit 7,2 Milliarden Euro jährlich. Auf den Bund entfallen hiervon 3,2 Mrd. Euro. (siehe Abschlussbericht der Bodewig-Kommission)

GRÜNER SYSTEMWECHSEL

ERHALT UND SANIERUNG VOR AUS- UND NEUBAU

Der Grundsatz „Erhalt vor Neubau“ darf keine politische Floskel sein. In der Realität werden jedoch allen Beteuerungen der Bundesregierung zum Trotz Haushaltsmittel für den Erhalt zum Neubau missbraucht. Der zukünftige Erhaltungsbedarf steigt so weiter an. Die rechtlichen Möglichkeiten der Mittelverschiebung wollen wir beenden. Mit der von uns angestrebten kaufmännischen Bilanzierung und überjährigen Finanzierung wollen wir nachvollziehbar machen, welche Mittel für den Erhalt tatsächlich notwendig sind.

NEUBAU NUR ZUR BESEITIGUNG VON ENGPÄSSEN

Auch unser dichtes Verkehrsnetz hat stellenweise Engpässe, die Verkehr und Umwelt erheblich belasten. Das betrifft in starkem Maße die überlastete Schieneninfrastruktur. Wir wollen den ÖPNV ausbauen und Radverkehr stärker fördern. Auch Dauerstaubereiche im Straßennetz ergeben einen Restbedarf für Erweiterungsmaßnahmen. Wichtig ist: Ausbauprojekte müssen eine positive Wirkung für das Gesamtnetz entfalten und dürfen den Stau nicht nur auf den nächsten Knoten verschieben.

PRIORISIERUNG UND ÖFFENTLICHKEITSBETEILIGUNG

Deutschland hatte viele Bundesverkehrswegepläne. Was es nicht hat, ist ein modernes Mobilitätsnetz. Wir Grüne wollen keine endlosen Projektlisten, sondern klare Kategorien, um Vorhaben nach Netzwirkung, Klima- und Umweltauswirkungen, Verkehrsverlagerungseffekten, Gesamtkosten (Life-Cycle-Costs), Flächenverbrauch und ihrer Entlastungswirkung für den Menschen zu bewerten. Wir setzen auf verkehrsträgerübergreifende Mobilität mit bequemen Zugängen und den Vorrang umweltfreundlicher Verkehrsmittel. Je höher die Einstufung anhand dieser Kriterien, desto vordringlicher erfolgt eine Umsetzung.

Regionale Verkehrswege sind nicht Aufgabe des Bundes - das können Länder, Kreise und Kommunen vor Ort sehr viel besser lösen. Ein neuer Bundesnetzplan soll keine Wunschliste nach dem bottom-up-Prinzip mehr sein, sondern zentral vom Bund in einem offenen Konsultationsverfahren erarbeitet werden (top-down-Prinzip). Der Bundesnetzplan legt dann für alle Verkehrsträger das notwendige Fernverkehrsnetz zur Einbindung Deutschlands in das europäische TEN-Kernnetz fest.

ÜBERPRÜFUNG VON BAUSTANDARDS UND HÖHERE EFFIZIENZ BEIM MITTELEINSATZ

Wir wollen übertriebene Ausbaustandards – vor allem im Straßen-, aber auch im Bahn- und Wasserstraßenbau – zugunsten kostengünstigerer Lösungen absenken und an den jeweiligen Erfordernissen anpassen. Abstriche bei der Verkehrssicherheit lassen wir dabei nicht zu. Um Baukosten niedrig zu halten, brauchen wir eine verbesserte Öffentlichkeitsbeteiligung bei Planung und Bau sowie die Entwicklung von möglichen Alternativen. Wir wollen die gängige Umgehung von Priorisierungskriterien nach Gutsherrenart beenden. Dass eine Ortsumgehung im Wahlkreis des Chefhaushälters der Union im Zuge von Haushaltsverhandlungen Mittel vom Bundesverkehrsminister erhält, obwohl diese nicht einmal im jährlichen Straßenbauplan enthalten war, ist skandalös.

ÖKOLOGISCH LENKENDE NUTZERFINANZIERUNG UND ZUSÄTZLICHE MITTEL

Wer Verkehrsinfrastruktur länger und stärker beansprucht, muss mehr zu ihrer Finanzierung beitragen. Dieses Prinzip der Lkw-Maut hat sich bewährt. Wir Grüne wollen die Lkw-Maut sukzessive ausweiten, da Lkw Straßen bis zu 60.000 mal stärker belasten als durchschnittliche PKW. Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen sollen zukünftig auf allen Straßen an den Kosten beteiligt und Umwelt- und Gesundheitsschäden deutlich stärker als bislang in die Mautsätze einberechnet werden. Durch Schließen dieser Mautlücke können jährlich etwa 3,5 Mrd. Euro zusätzlich eingenommen werden. Da Fernbusse die Straßeninfrastruktur nutzen und Busunternehmen auf gute Straßen angewiesen sind, wollen wir sie angemessen an deren Erhalt beteiligen. Die Pläne der Bundesregierung zur Einführung der Ausländer-Maut lehnen wir ab. Diese CSU-Maut ist nicht nur wegen der Ausländerdiskriminierung europarechtlich umstritten. Auch Aufwand und Einnahmen stehen in einem absurden Verhältnis und sie ist als „Flat-Rate“ für das Autofahren ökologisch kontraproduktiv. Der Straßenverkehr muss insgesamt stärker an den vom ihm verursachten Kosten beteiligt und ökologisch schädliche Subventionen abgebaut werden. .

Wir Grüne schlagen vor, den Haushalt des Bundesverkehrsministers neu aufzustellen, und zusätzlich eine Milliarde Euro pro Jahr für den Erhalt der Bundesverkehrswege aufzuwenden. Um den Sanierungsstau aufzulösen und die Verkehrsinfrastruktur in Schuss zu bringen, setzen wir uns für ein Sondervermögen ein, das in einem ersten Schritt überjährig und zweckgebunden Mittel für den Nachholbedarf an kommunalen und an Landesstraßen zur Verfügung stellt. Verkehrswege mit ausschließlich regionaler Bedeutung wollen wir mit einem finanziellen Ausgleich aus dem Sondervermögen auf die

Länder übertragen. Dazu sollen sie Möglichkeiten zur Finanzierung ihrer Straßen erhalten. Wir Grüne unterstützen die Forderung der kommunalen Spitzenverbände, die Lkw-Maut auf alle Straßen auszuweiten und die Einnahmen proportional auf die Gebietskörperschaften zu verteilen.

VERKEHRSINFRASTRUKTUR NEU ORGANISIEREN

Wir wollen die Infrastrukturverwaltung in Deutschland neu aufstellen und damit einen Paradigmenwechsel vollziehen: Weg vom Neu- und Ausbau der sechziger und neunziger Jahre, hin zu einer effizienten und verlässlichen Instandhaltung der öffentlichen Verkehrsinfrastruktur. Der Bund sollte hierzu neue Wege gehen: Wir Grünen wollen eine betriebswirtschaftlich organisierte Gesellschaft im öffentlichen Besitz des Bundes etablieren, die Erhalt, Finanzierung, Planung und Bau der bundeseigenen Straßenverkehrsinfrastruktur aus einer Hand organisiert und das wirtschaftliche Eigentum an Bundesfernstraßen übertragen bekommt.

Der Kernauftrag dieser Gesellschaft sind Betrieb, Erhalt und Sanierung des Bestandes anhand politisch vorgegebener Ziele. Für Neu- und Ausbauten wollen wir daneben einen Mechanismus etablieren, bei dem die Gesellschaft nur auf Grundlage eines parlamentarisch beschlossenen Bundesnetzplans Projekte anhand klarer Prioritäten umsetzen kann. Damit wollen wir vermeiden, dass die neue Infrastrukturgesellschaft eigenständig Straßenbauprojekte „erfindet“, um einen möglichst hohen Anteil eingenommener Mautmittel selbst verausgaben zu können. Wir wollen keine „Straßenbaumaschine“.

Da die Gesellschaft als Bundesunternehmen im vollen Besitz der Bundesrepublik verbleibt, handelt es sich nicht um eine Privatisierung, sondern um eine Umstellung der Organisationsform. Den Verbleib dieser Gesellschaft in öffentlicher Hand wollen wir dauerhaft mit einer Änderung des Grundgesetzes sicher stellen. Ein Verkauf an private Investoren muss dauerhaft ausgeschlossen sein. Die Straßeninfrastruktur muss unveränderbar eine Aufgabe der öffentlichen Daseinsvorsorge bleiben. Damit unterscheidet sich unser Modell in einem zentralen Punkt von Forderungen und Gedankenspielen in der Koalition und der Bundesregierung.

Die Infrastrukturgesellschaft soll sich nicht am Kapitalmarkt refinanzieren. Soweit Bedarf an Zwischenfinanzierungen besteht, sollen diese über die Bundesfinanzagentur abgewickelt werden. Dieser Weg der Kreditaufnahme ist erheblich günstiger für den Steuerzahler als eine Verschuldung am Kapitalmarkt. Gleichzeitig stellt die Kontrolle des Bundestags über die Kreditaufnahme sicher, dass die Infrastrukturgesellschaft nicht als Schattenhaushalt missbraucht werden kann.

Was sind die Vorteile dieser Reform? Die Infrastrukturgesellschaft muss betriebswirtschaftliche Grundsätze anwenden und die Straßeninfrastruktur kaufmännisch bilanzieren. So wird der aktuelle Zustand der Straßen transparent. Wertverluste werden sofort erfasst und zeigen den Bedarf von Erhaltungsinvestitionen direkt an, um das Straßennetz auf gutem Niveau zu erhalten. Die Einnahmen aus der Nutzerfinanzierung wie der Lkw-Maut fließen der Gesellschaft direkt zu. Damit sichert sie nach politischen Zielvorgaben für die Verfügbarkeit selbst den laufenden Erhalt. Alle Aus- und Neubauten bleiben dagegen in der Hoheit des Bundesgesetzgebers und werden im Rahmen eines Bundesnetzplanes vom Deutschen Bundestag beschlossen. Auf dieser Grundlage erstellt die Infrastrukturgesellschaft mehrjährige Investitionspläne für Aus- und Neubauprojekte. Erst wenn der Haushaltsgesetzgeber die Investitionspläne beschlossen hat, wird die Infrastrukturgesellschaft mit Neu- und Ausbauten beauftragt. Dieses Verfahren stellt sicher, dass Mautmittel für Erhaltungsmaßnahmen nicht direkt in Aus- und Neubauprojekte fließen können, sondern eine politische Entscheidung vorausgesetzt wird.

Um diese Rahmenbedingungen zu erfüllen erscheinen die Rechtsformen Anstalt öffentlichen Rechts (AöR) und Gesellschaft mit beschränkter Haftung (GmbH) grundsätzlich sinnvoll. Die rechtliche Ausgestaltung einer bundeseigenen Straßeninfrastrukturgesellschaft bedarf jedoch zusätzlicher umfassender juristischer Prüfungen, bevor endgültig festgelegt werden kann, welche Rechtsform die Anforderungen am besten erfüllt.

POLITISCHE KONTROLLE

Eine wesentliche Herausforderung ist eine wirksame politische Kontrolle. Sie muss einen sinnvollen Ausgleich zwischen dem heutigen maximalen politischen Einfluss auf der einen und nahezu völliger Unabhängigkeit auf der anderen Seite herstellen. Der heute große politische Einfluss ist Ursache für viele teure Prestigeprojekte und die Vernachlässigung von Erhalt und Sanierung. Eine zu starke Unabhängigkeit – wie etwa im Fall der Aktiengesellschaft Deutsche Bahn – potenziert deren Eigeninteressen und missachtet verkehrspolitische Ziele. Wir wollen die politische Kontrolle deswegen auf mehreren Ebenen sicherstellen.

Wichtig ist die Trennung zwischen dem Kernauftrag Betrieb, Erhalt und Sanierung sowie einem politischen Verfahren für den Neu- und Ausbau. Der Kernauftrag Betrieb, Erhalt und Sanierung wird anhand politisch festgelegter Ziele durch die Infrastrukturgesellschaft eigenständig wahrgenommen. Maximale Transparenz und politische Kontrolle der Infrastrukturgesellschaft müssen gewährleistet werden. Die Gesellschaft hat deswegen eine umfas-

sende Rechenschaftspflicht gegenüber dem Parlament und den zuständigen Ausschüssen des Deutschen Bundestages (Haushalts- und Verkehrsausschuss). Bilanzen und Jahresberichte sollen dem Parlament zugeleitet werden. Damit haben Parlament und Öffentlichkeit dauerhaft Kenntnis über den Erhaltungsbedarf der Straßeninfrastruktur. Es kann kontrolliert werden, wie Mautmittel verwendet werden und wie sich Schuldenstand oder Überschüsse entwickeln.⁶

Neu- und Ausbauten müssen die Entscheidung des Haushaltsgesetzgebers bleiben und sollen künftig auf Grundlage eines Bundesnetzplanes erfolgen.⁷ Die Bundesinfrastrukturgesellschaft soll hierzu Investitionspläne erstellen Kostenberechnungen über den gesamten Lebenszyklus vornehmen, anhand derer über eine Freigabe der Mittel zu entscheiden ist.

KOMPETENZ FÜR VERKEHRSMANAGEMENT AUFBAUEN

Die Infrastrukturgesellschaft sollte ein Kompetenzzentrum für Verkehrssteuerung und -lenkung werden. Durch die technologischen Neuerungen (Stichwort: Digitalisierung) kann die vorhandene Infrastruktur besser ausgelastet werden. Bisher sind nur wenige Kilometer im Autobahnnetz mit Verkehrsbeeinflussungsanlagen ausgestattet. Das Potential im Bereich der Verkehrstelematik ist bei weitem nicht ausgeschöpft. Eine Ausweitung von Verkehrsbeeinflussungsanlagen auf die belasteten Autobahnabschnitte kann den Verkehrsfluss harmonisieren, Stauzeiten verkürzen und auf diese Weise Umweltbelastungen verringern.

REGIONALISIERUNG

Heute gibt es viele Bundesstraßen und Ortsumgehungen von rein regionaler Bedeutung, für die der Bund formell zuständig ist. An der Planung, Umsetzung und Abrechnung von Baumaßnahmen sind das Bundesverkehrsministerium, die Auftragsverwaltungen der Länder beteiligt, Baugesellschaften, und die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) beteiligt. Viele Maßnahmen stecken in einem kaum durchschaubaren Geflecht von Zuständigkeiten fest. Wer sich vor Ort wegen einer Ortsumgehung einsetzen will, weiß bisweilen nicht, wer tatsächlich zuständig ist. Ausbaustandards von Bundesstraßen sind zudem oft völlig überdimensioniert obwohl sie nur rein regionalen Anforderungen genügen müssen. Wir wollen die föderale Kompetenz stärken: Um Ländern und Kommunen mehr Gestaltungsrechte bei den örtlichen Verhältnissen zu verschaffen, sollte die Neuordnung der Verkehrsinfrastruktur eine stärkere Regionalisierung umfassen. Das schließt eine erweiterte Zuständigkeit der Länder und Kommunen für nur regional bedeutsame Straßen ein. Diese sollen sie aus derzeitigem Bundesbesitz – mit einer Kompensation für den aufgelaufenen Erhaltungsaufwand – übertragen bekommen. Der Bund soll sich dagegen auf jene Wege konzentrieren, die national und für die Einbindung in ein europaweit funktionierendes Gesamtnetz relevant sind. Die Auseinandersetzungen um Planung und Finanzierung vor allem regional bedeutsamer Projekte (wie z.B. Ortsumgehungen) sollen zukünftig dort entschieden werden, wo sie ihre Wirkung entfalten. Damit ist ausgeschlossen, dass der Bundesnetzplan mit lokalen Prestigeprojekten belastet wird, die absehbar nicht finanzierbar sind. Länder und Kommunen erhalten mehr Gestaltungshoheit bei den örtlichen Verkehrsverhältnissen.

VERKEHR FINANZIERT VERKEHR

Geschlossene Finanzierungskreisläufe, wie sie mit Infrastrukturgesellschaften auf den ersten Blick geschaffen werden, bergen die Gefahr, dass der Straßenverkehr mit seiner hohen Nutzungsfrequenz und entsprechend hohen Einnahmen Verkehrsträger mit niedrigen Einnahmen – wie z.B. Wasserstraßen – zunehmend benachteiligt. Ziel der Reform darf es nicht sein, dass der umweltschädlichste Verkehrsträger deutlich besser erhalten und ausgebaut wird als Schienen und Wasserstraßen. Deswegen gilt für uns das Prinzip „Verkehr finanziert Verkehr.“ In der Vergangenheit hat dieses Prinzip jedoch dazu geführt, dass Haushaltsmittel in der Höhe der Mauteinnahmen abgesenkt wurden, so dass weiterhin nicht ausreichend in den Erhalt investiert wurde. Gleichzeitig verlangen Nutzer zu Recht, dass ihre Entgelte auch zum Erhalt des jeweils genutzten Verkehrsträgers eingesetzt werden.⁸

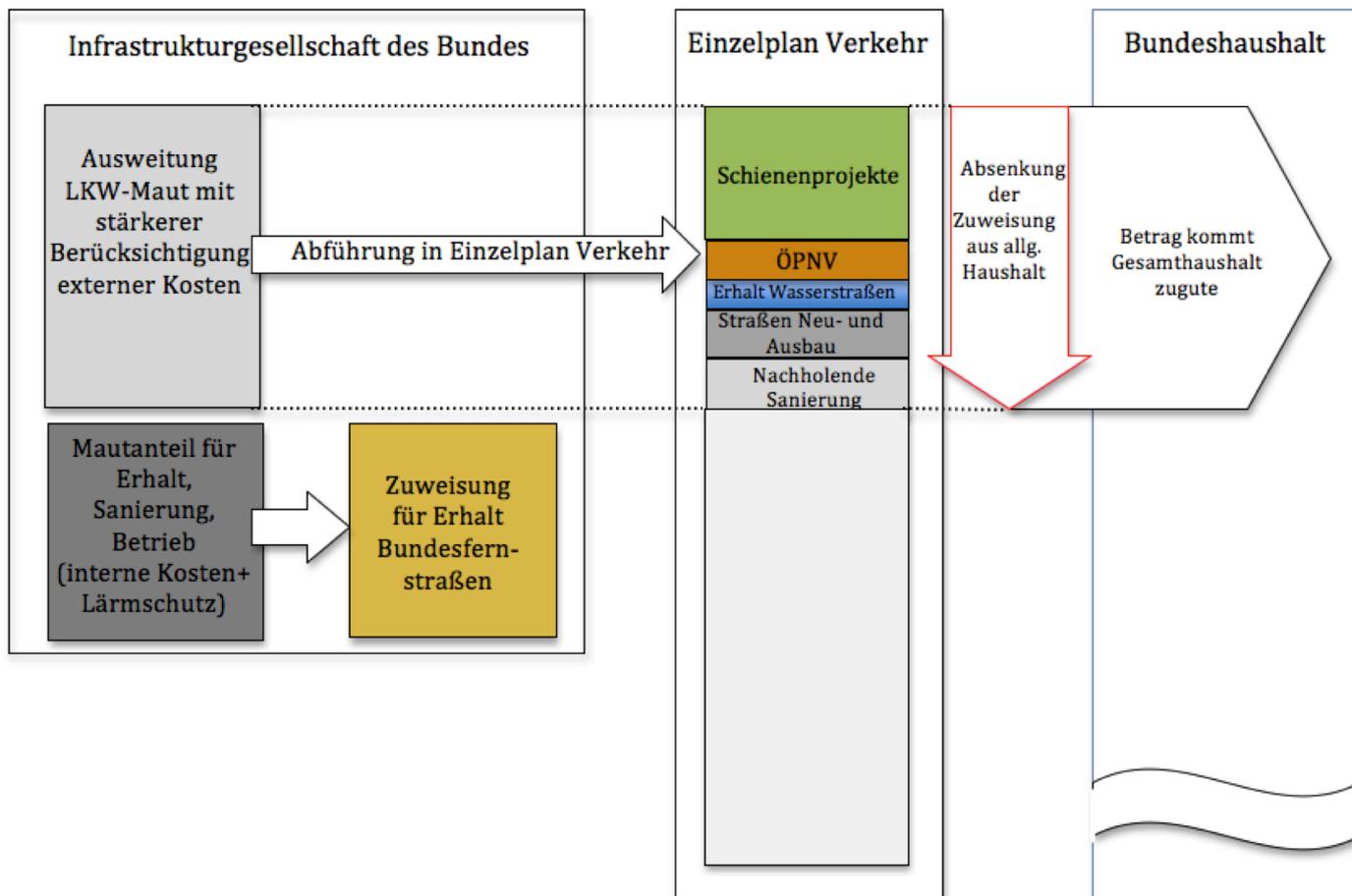
⁶ Es erscheint zweckmäßig, ein Aufsichtsgremium zu schaffen, welches zur Hälfte mit Fachleuten besetzt ist. Die andere Hälfte des Aufsichtsgremiums soll politisch besetzt werden und dabei die Mehrheitsverhältnisse im Bundestag widerspiegeln, um die Umsetzung der verkehrspolitischen Vorgaben zu gewährleisten. Dazu erhält der Bundesrechnungshof vollständige Prüfungsrechte für die Haushalts- und Wirtschaftsführung der Gesellschaft.

⁷ siehe Positionspapier „Vom Bundesverkehrswegeplan zum Bundesmobilitätsplan“ (04.06.2013)

⁸ Auch beim Schienennetz verlangen Eisenbahnunternehmen und regionalen Aufgabenträger, dass die von ihnen entrichteten Trassen- und Stationspreise zum Erhalt des Netzes eingesetzt werden und nicht in andere Unternehmensteile der Deutschen Bahn AG oder über die Bahndividende in den allgemeinen Bundeshaushalt fließen.

Die Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen soll die Mautmittel einnehmen. Der für Erhalt, Sanierung und Betrieb notwendige Anteil soll direkt in der Gesellschaft verbleiben, das damit seinen Zweck – den Erhalt der Infrastruktur einschließlich des wirksamen baulichen Lärmschutzes bei Neu- und Umbauten und der Lärmsanierung – unmittelbar erfüllen kann. Einnahmen, die hierfür nicht notwendig sind, werden an den Verkehrshaushalt für einen verkehrsträgerübergreifenden Finanzierungskreislauf abgeführt. Eine wesentliche Herausforderung wird die klare Definition und Kontrolle von Aufgaben, Zielen und Ausbaustandards zum Erhalt der Straßeninfrastruktur. Damit kann zum einen der notwendige Anteil der Erhaltungsmittel (der in der Gesellschaft verbleibt) bestimmt werden. Zum anderen soll damit einer Neigung zu übermäßigen Erhaltungsmaßnahmen vorgebeugt werden, um einen möglichst hohen Mautanteil im Unternehmen belassen zu können.

Verkehr finanziert Verkehr: Das Grundprinzip bleibt erhalten (eigene Grafik)



Da die Mautsätze auch externe Kosten berücksichtigen, werden die Einnahmen über den eigentlichen Erhaltungskosten liegen. Die Infrastrukturgesellschaft wird so absehbar nicht alle Mautmittel für ihren Kernauftrag benötigen. Diese Überschüsse sollen verkehrsträgerübergreifend zur Ökologisierung des Verkehrs eingesetzt werden, um die Folgeschäden des Straßenverkehrs in Höhe von heute etwa 88 Milliarden Euro jährlich⁹ zu mildern und eine Energiewende im Verkehr zu beschleunigen. Um den Verkehrsetat nicht übermäßig ansteigen zu lassen, sollen die Zuweisungen aus dem Gesamtetat um den Betrag der Mauteinnahmen abgesenkt werden (siehe Grafik). Damit kommen die Mauteinnahmen weiterhin indirekt dem Gesamtetat zugute.

STUFENWEISE UMGESTALTUNG

Die Bund-Länder-Finanzbeziehungen müssen – auch über die derzeit laufenden Gespräche hinaus – neu geordnet werden. Ab 2020 gilt die Schuldenbremse, 2019 laufen verschiedene Regelungen zu den Finanzbeziehungen (wie z.B. die Entflechtungsmittel, das Gemeindeverkehrsfinanzierungsge-

⁹ Becker/ Becker/ Gerlach (2012): Externe Autokosten in der EU-27

setz, der Länderfinanzausgleich oder der Solidarpaket II) aus. Die Finanzbeziehungen zwischen Bund und Ländern müssen deswegen umfassend neu verhandelt werden. Ziel muss es dabei sein, die Aufgaben zwischen den staatlichen Ebenen klarer zu definieren und langfristig Aufgaben der öffentlichen Daseinsvorsorge sicher zu stellen. Hierzu gehört die Finanzierung und Verwaltung der Verkehrswege. Es bietet sich an, diesen Zeitpunkt für einen Systemwechsel zu nutzen und eine bundeseigene betriebswirtschaftlich organisierte Infrastrukturgesellschaft für Erhalt, Finanzierung, Planung und Bau der bundeseigenen Straßenverkehrsinfrastruktur aufzubauen. Hierzu erscheint ein stufenweises Vorgehen sinnvoll:

1. Schaffung eines etatinternen Sondervermögens für Investitionen in den Straßenerhalt, das die gesamten Ausgaben und Verpflichtungsermächtigungen für Infrastruktur innerhalb eines Haushaltsjahres neben der titelscharfen Ausweisung separat und erneut dem Sammeltitel „Infrastrukturverpflichtung“ ausweist. Die Bewirtschaftung erfolgt weiterhin über die konkreten Haushaltstitel und Projektlisten. Die gesamte Infrastrukturverpflichtung wird mit den Einzeltiteln für gegenseitig deckungsfähig erklärt und eine Übertragbarkeit auf die Folgejahre garantiert. Die Zwei-Jahres-Begrenzung der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln wird ausdrücklich aufgehoben. Nicht ausgegebene Mittel verbleiben im Sondervermögen.
2. Einführung der Bilanzierung des Infrastrukturvermögens im Verkehrsetat, mit der die Infrastrukturvermögenswerte kaufmännisch nach den Prinzipien des Handelsgesetzbuches erfasst und als jährliche Bilanz zusammen mit dem Entwurf für den jeweils kommenden Haushalt offengelegt werden.
3. Ziehen der Call Option und Übernahme der Toll Collect GmbH durch den Bund, um die Ausweitung der LKW-Maut ab 3,5 Tonnen und ggf. auf allen Straßen zügig umsetzen zu können.
4. Bildung einer gemeinsamen Gesellschaft aus VIFG, DEGES und Toll Collect¹⁰,
5. Reform der Auftragsverwaltungen und Neuordnung zwischen Bund und Ländern mit dem Ziel der Entflechtung von regional und bundesweit relevanten Straßen..
6. Bildung der Infrastrukturgesellschaft für die Bundesfernstraßen.

BEDINGUNGEN

BESTANDSERFASSUNG

Um das Verkehrsnetz bilanzieren zu können, ist eine Aufnahme des Bestands notwendig. Das Streckennetz des Bundes umfasst etwa 13.000 Kilometer Autobahnen und 40.000 Kilometer Bundesstraßen mit Brücken und Tunneln. Es kommen zudem noch Schienenstrecken, Wasserstraßen, Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel) und bis zu 230.000 Kilometer Straßen im überörtlichen Netz von Ländern und Kreisen sowie Gemeindestraßen hinzu. Heute sind nur Teile davon in einer Anlagenbuchhaltung betriebswirtschaftlich erfasst.¹¹

UMSTRUKTURIERUNG DER AUFTRAGSVERWALTUNGEN

Die Umstrukturierung ist mit der Abgabe von Landeskompetenzen verbunden. Hierbei ist zu klären, inwiefern die Zuständigkeiten für regional und bundesweit bedeutsame Straßen neu verteilt werden. Es muss geprüft werden, welches Knowhow in den Landesverwaltungen zur Verwaltung der Landesstraßen vor Ort verbleiben muss und welche Kompetenzen in die neue Infrastrukturgesellschaft einfließen. Im Rahmen dieser Neuordnung müsste geklärt werden, in welchem Umfang Bund und Länder Mittel für den Übergangsprozess zur Verfügung stellen. Diese Mittel müssen eine Finanzierungsperspektive für die Erhaltungsmaßnahmen der einzelnen Baulast- bzw. Verkehrsträger aufzeigen.

GESETZESÄNDERUNGEN

Wir wollen eine starke politische Selbstbindung, die nicht mit einfachen Mehrheiten nach einem Regierungswechsel rückgängig gemacht oder in ihrer Grundausrichtung geändert werden kann. Eine politische Selbstbindung ist insbesondere notwendig für den Ausschluss einer Privatisierung der Straßeninfrastruktur, die Einhaltung der Schuldenbremse, die primäre Zuständigkeit der Infrastrukturgesellschaft für den Straßenerhalt und die Abführung

¹⁰ Die VIFG ist für ihre heutigen Aufgaben (Weiterleitung der Mautmittel) als selbstständiges Unternehmen nicht notwendig und die Betreibervergütung für Toll Collect kann so direkt der Infrastrukturgesellschaft zufließen.

¹¹ Eröffnungsbilanzen über diese zu erhaltenden Werte sind aufwändig und nur in Teilen vorhanden; eine Methodik müsste hierzu entwickelt werden, ist jedoch machbar, wie die Einführung der doppischen Haushaltsführung in den kommunalen Bereichen gezeigt hat.

sämtlicher Mauteinnahmen in den Verkehrshaushalt, die nicht zur Deckung des Erhaltungsbedarfes bei der Straße benötigt werden. Nach Artikel 90 (2) des Grundgesetzes werden die Bundesfernstraßen durch die Länder verwaltet. Dieser Artikel müsste anhand der genannten Kriterien für das vorgesehene Modell geändert werden. Ggf. sind auch Anpassungen im Bundesfernstraßengesetz (FStrG), im Fernstraßenausbaugesetz (FStrAbG) im Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetz (FStrPrivFinG) sowie im Bundesfernstraßenmautgesetz (BFStrMG) erforderlich. Diese hängen jedoch von der konkreten Ausgestaltung der Umstrukturierung ab.

SCHULDENBREMSE

Da die Infrastrukturgesellschaft über hinreichenden unternehmerischen Spielraum verfügt, betriebswirtschaftliche Risiken selbst trägt und über fünfzig Prozent der Kosten aus eigenen Erlösen stammen, wird sie nicht automatisch dem staatlichen Bereich zugeordnet. Die Schuldenbremse nach Art. 109 Abs. 3 GG bzw. Art. 115 GG sowie die Maastricht-Kriterien greifen demzufolge nicht.¹² Um deren Umgehung vorzubeugen, müsste bei der Änderung des Grundgesetzes explizit festgelegt werden, dass die Infrastrukturgesellschaft dem staatlichen Bereich zugeordnet wird.

¹² Wissenschaftlicher Dienst des Bundestages (17.09.2014): Verschiedene Fragen zur Berücksichtigung der Defizite und des Schuldenstandes öffentlicher Unternehmen bei der Staatsverschuldung