

Beschluss
der Sonder-Verkehrsministerkonferenz
am 2. Oktober 2013
in Berlin

Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

I.

Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den mündlichen Bericht des Vorsitzenden der Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", Herrn Bundesminister a. D. Kurt Bodewig, die Empfehlungen und das Konzeptsdokument der Kommission zur Kenntnis.¹

II.

Präambel

Die Verkehrsministerkonferenz hat beschlossen, eine Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" einzusetzen. Im Fokus der Kommission standen vor allem Fragen der Umsetzung von bisher vorgeschlagenen Instrumenten und Konzepten, insbesondere der vorgeschlagenen Finanzierungsmodelle.

Die von der Verkehrsministerkonferenz der Länder eingerichtete Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" hat sich auf die drängenden Finanzierungsprobleme der Verkehrspolitik in Deutschland konzentriert. Um das Recht auf Mobilität zu garantieren, ist eine dauerhafte und verlässliche, auskömmliche und zukunftsfähige Finanzierung für alle Verkehrsträger und alle staatlichen Ebenen (Bund, Länder, Städte, Kreise und Gemeinden) sicherzustellen.

¹ Als Anlagen 1 und 2 beigelegt

Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung und nachhaltige Mobilitäts- und Transportpolitik gehören zusammen und bedingen sich. Es geht nicht nur um mehr Mittel für Verkehr. Es geht darum, die Grundlagen von Wirtschaftswachstum, Wohlstand und Mobilität für Deutschland sicherzustellen sowie den Vermögensverzehr von Verkehrsinfrastruktur zu beenden. Zudem geht es darum, unser Transport- und Mobilitätssystem zu erhalten, zu modernisieren und zukunftsfähiger und wirtschaftlicher zu machen. Außerdem geht es darum, Klima-, Umwelt- und Ressourcenschutz dauerhaft zu beachten. Nicht zuletzt müssen Sicherheit, Bezahlbarkeit und Sozialverträglichkeit von Transport und Mobilität erhalten und berücksichtigt werden.

Vorgeschlagen werden Maßnahmen und Instrumente, die insgesamt den Mitteleinsatz und die Investitionen rationaler, transparenter, wirtschaftlicher und effizienter machen. Verkehrspolitik wird dabei als integrierte und ganzheitliche Mobilitäts- und Transportpolitik verstanden, die die verschiedenen Verkehrsträger untereinander verzahnt und das Gesamtsystem optimiert. Politik muss einen Gestaltungsanspruch mit dem Leitbild einer nachhaltigen Mobilität erheben. Dazu sollen die folgenden Reformen einen wesentlichen Beitrag leisten.

1. Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur und "nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"

Die Verkehrsministerkonferenz stellt fest, dass die Verkehrsinfrastruktur aller Verkehrsträger und aller Baulasträger (Bund, Länder, Kommunen) in Deutschland deutlich unterfinanziert ist. Der von der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" errechnete Fehlbetrag beläuft sich dabei auf 7,2 Mrd. Euro pro Jahr. Dabei betrifft die Unterfinanzierung vor allem Leistungen des Erhalts und Betriebs. Ein zusätzlicher, dramatischer Nachholbedarf besteht vor allem bei den Brücken, der noch nicht vollständig erfasst ist.

Die Verkehrsministerkonferenz betont, dass dieses Defizit alle politischen Ebenen betrifft. Neben dem Bund und den Ländern sind insbesondere auch die nachgeordneten Netze der Kommunen betroffen. Durch die bislang geplante Restrukturierung bzw. den Wegfall der Bünd-Länder-Finanzierungsinstrumente

GVFG und Entflechtungsgesetz in 2019 wird diese Situation nochmals deutlich verschärft. Hinzu kommt die anstehende Novellierung des Regionalisierungsgesetzes in 2014.

Die Verkehrsministerkonferenz stellt heraus, dass jedwede Neuordnung der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur die "Schuldenbremse" auf Ebene des Bundes (2016) und der Länder (2020) zwingend berücksichtigen muss.

2. Erhalt vor Neubau

Für die Verkehrsministerkonferenz gilt wie auch für den Bund das prioritäre Prinzip Erhalt und Sanierung vor Aus- und Neubau. Die notwendigen Leistungen des Erhalts und Betriebs bedürfen einer dauerhaft gesicherten finanziellen Basis und Struktur. Nach Jahrzehnten des Netzausbaus werden in den kommenden Jahrzehnten Erhalt und Sanierung eine vorrangige politische und finanzielle Herausforderung sein. Dazu gehören auch Ersatzneubau, Modernisierung und die qualitative Verbesserung von Verkehrsmaßnahmen sowie die Implementierung moderner Telematik und Verkehrssteuerungssysteme. Für Erhaltungsleistungen sind entsprechende andere Finanzierungsstrukturen zu wählen als für Aus- und Neubau. Diese Einsicht ist jedoch keine Absage an notwendige Neu- und Ausbaumaßnahmen sowie das Instrument des Bundesverkehrswegeplans.

3. Dringender Nachholbedarf

Bezugnehmend auf zahlreiche Analysen, unter anderem der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung", stellt die Verkehrsministerkonferenz mit Nachdruck heraus, dass im bestehenden Netz der Verkehrsinfrastruktur infolge nicht auskömmlicher Re-Investitionen ein erheblicher Nachholbedarf entstanden ist.

Dieser ist abzuarbeiten, um das Bestandsnetz so zügig wie möglich funktionsfähig zu erhalten und dem laufenden Erhalt und Betrieb zuzuführen.

Um den dringlichen Nachholbedarf im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur schrittweise abzuarbeiten, fordert die Verkehrsministerkonferenz den Bund auf, umgehend zusätzliche Haushaltsmittel zu sichern. Diese Mittel sollten für alle Verkehrsträger (Straße, Schiene inkl. NE-Bahnen, Wasserstraße, insbesondere

Ingenieurbauwerke, wie Brücken, Schleusen usw.) in auskömmlicher Form (ca. 40 Mrd. Euro in den kommenden 15 Jahren auf Basis 2012) zur Verfügung stehen. Hierzu ist die Möglichkeit eines Sondervermögens zu schaffen, in welchem die umgeschichteten Haushaltsmittel zweckgebunden und überjährig gesichert werden.

4. Netzzustands- und -leistungsberichte

Die Verkehrsministerkonferenz spricht sich, in Zusammenführung bisheriger Erhebungen zur Substanz- und Gebrauchsqualität des Bestandsnetzes der Verkehrsinfrastruktur, für Netzzustands- und -leistungsberichte aus. Diese ergänzen die bisherige Praxis um Leistungs-, Kapazitäts- und Verfügbarkeitsziffern und umfassen sämtliche Verkehrsträger und Baulasträger.

Sie sind Voraussetzung für den bedarfsgerechten Einsatz von Finanzmitteln für Erhalt und Nachholbedarf.

Dabei müssen die Netzzustands- und -leistungsberichte ebenso über fachliche Kriterien (wie Gebrauchs- und Nutzwert) Auskunft geben wie auch allgemein verfügbar, verständlich und nutzbar sein.

5. Bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur

Die Verkehrsministerkonferenz setzt sich für eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur ein. Die Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur, d. h. Planung, entsprechende Ausführung und darin enthaltene bzw. daraus abgeleitete Strategien und Instrumente müssen sich dabei zukünftig am verkehrlichen Bedarf (und nicht an liquiden Mitteln) orientieren.

Für die Optimierung einer bedarfsgerechten Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur postuliert die Verkehrsministerkonferenz die Erprobung und den Einsatz einschlägiger, effizienzorientierter Strategien und Instrumente der Bauwirtschaft wie überjährig orientierte Lebenszyklusansätze. Unbedingte Voraussetzung für die Erprobung und vor allem die Realisierbarkeit ist eine zweckgebundene und überjährige Mittelbereitstellung. Dabei kann eine überjährige Mittelsicherung und Mittelverteilung über zugriffssichere Fonds geleistet werden.

Die Mittel für die LuFV sollen um mindestens 500 Mio. Euro aus Haushaltsmitteln erhöht werden, die Bahndividende in Höhe von mindestens 500 Mio. Euro soll darüber hinaus zweckgebunden für den Netzerhalt eingebunden werden. Damit soll sichergestellt werden, dass Gewinne aus der Netzgesellschaft wieder ins Netz fließen.

Eine Abgabe für Schwerverkehre über 44 t könnte Einnahmen von ca. 20 bis 50 Mio. Euro pro Jahr erbringen. Höhere Strafen bei Nichtanmeldung oder falschen Achslasten sowie entsprechendes Personal zur Überprüfung sind ebenfalls anzugehen. Die so generierten Einnahmen könnten zweckgebunden für Systeme zur Messung der Achslasten und des Gesamtgewichts des Schwerverkehrs eingesetzt werden. Mit einem Monitoringprogramm, gegenfinanziert aus einer Schwerverkehrsabgabe, kann präventiv das laufende Brückensanierungsprogramm flankiert und aufgestockt werden.

Durch eine aufkommensneutrale Vereinheitlichung der bestehenden Gebühren für die Nutzung technischer Anlagen der Bundeswasserstraßen (außer NOK) und einer Zuführung in die Refinanzierung der Wasserstraße sollen weitere Effizienzen gehoben werden.

6. Anreizsysteme für eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur

Die Verkehrsministerkonferenz setzt sich für die Einführung von Anreizsystemen ein, um eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur zu sichern. Die ausgewählten Anreizsysteme um schneller, wirtschaftlicher und sparsamer zu bauen, wie z. B. auf der A 5 (Baustelle des 21. Jahrhunderts), müssen dabei so ausbalanciert werden, dass sie Motivation zu Zeit- und Kosteneinsparung bei nachhaltiger verkehrlicher Nutzbarkeit sicherstellen.

Als Systeme kommen dabei bisher in der Praxis der Leistungsbeziehungen im Bau- und Infrastrukturbereich erprobte Instrumente der Prozessoptimierung zum Einsatz wie u. a. Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen.

7. Rechtssicherheit

Die Verkehrsministerkonferenz fordert die Bundesregierung und den Deutschen Bundestag auf, die Anreizsysteme (effizienzsichernden Instrumente) und daraus abzuleitende Finanzierungsstrukturen und Finanzierungsinstrumente rechtlich abzusichern.

Mit Einsatz entsprechender Anreizsysteme und ihrer rechtlichen Absicherung kann eine bedarfsgerechte Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur bei allen Verkehrsträgern und allen Baulastträgern gewährleistet werden.

8. Pilotprojekte und Best Practice

Die Verkehrsministerkonferenz spricht sich für eine zügige bundesweite Erprobung der im vorangegangenen benannten Strukturen, Strategien und Umsetzungsoptionen aus.

Die Ergebnisse aus den Praxisbeispielen und Pilotvorhaben sollen gemeinsam mit dem Bund ausgewertet und mit dem Ziel diskutiert werden, eine gemeinsame, verbindliche Handlungsperspektive zu entwickeln.

Bereits heute erarbeiten die Länder in verschiedenen Projektformen Möglichkeiten effizienter Finanzierung. Die Erfahrungen sollten in die Umsetzung neuer Pilotprojekte einfließen (siehe Konzeptsdokument Kapitel 6.7).

9. Schrittweise Sicherung der Finanzierung

Die Verkehrsministerkonferenz fordert den Bund auf, sich in Zusammenarbeit mit den Verkehrsministern der Länder mithilfe geeigneter Finanzierungsoptionen für eine auskömmliche, dauerhafte und rechtssichere Finanzierung von Erhalt und Betrieb, Nachholbedarf und Neu- und Ausbau einzusetzen.

Dies schließt auch die Vorhaltung von für die Bauaufgaben notwendigen Planungskosten ein. Diese beinhalten neben den bereitzustellenden Planungsmitteln auch eine angemessene Personalausstattung. Die Verkehrsministerkonferenz ist sich darüber einig, dass die Verfügbarkeit von qualifiziertem Personal und dessen Finanzierung unabdingbar ist.

Als erster dringlicher Handlungsschritt für eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ist die überjährige und zugriffssichere Bindung zusätzlicher Haushaltsmittel für das Bestandsnetz (Nachholbedarf) notwendig. Diesem folgt die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Erprobung von Strategien, Umsetzungsmodellen und Leistungsbeziehungen für einen effizienten Erhalt und Betrieb im Bestandsnetz (Pilotprojekte).

Im nächsten Schritt ist sicherzustellen, dass weitere zusätzliche Mittel für einen dauerhaften effizienten Erhalt und Betrieb für das Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden. Sowohl für Politik als auch Gesellschaft und Wirtschaft bedarf es einer Übergangszeit für ein verändertes zukunftsfähiges System (Finanzierung aus Haushaltsmitteln und Nutzerfinanzierung) mit Blick auf Vertrauen, Akzeptanz und Planungssicherheit. Daher sind schon heute verlässliche politische Entscheidungen über notwendige gesetzgeberische Schritte und Aussagen zu Auswahl und Abfolge einzelner Finanzsicherungsinstrumente geboten.

10. Strukturen

Die Verkehrsministerkonferenz ist davon überzeugt, dass die Nutzung von Fonds (Infrastrukturfonds Schiene, Infrastrukturfonds Straße) und vergleichbarer Strukturen (Sondervermögen, Infrastruktorkonten) für den Nachholbedarf und auch für den laufenden Erhalt einen Weg für eine effiziente Organisationsstruktur und Beschaffung darstellt. Der zügige Abbau des Nachholbedarfs ist durch ein unter parlamentarischer Kontrolle stehendes Sondervermögen "Nachholende Sanierung" (z. B. für die Brückensanierung) abzusichern. Damit wird eine möglichst schnelle Wiederherstellung der vollen Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur gewährleistet. Die Kontrolle ist parlamentarisch sicherzustellen. Mit den vorgeschlagenen Instrumenten sind Einsparungen bis zu 10 Prozent zu erzielen.

11. Begleitgremien

Die Verkehrsministerkonferenz hält für diesen grundlegenden Reform-prozess die Einrichtung einer Steuerungsgruppe für Verkehrsinfrastruktur-finanzierung von Bund und Ländern für erforderlich.

Im Kontext der Steuerungsgruppe ist eine entsprechende Clearingstelle mit Bund und Ländern einzurichten.

12. Kommunale Finanzen für Infrastruktur

Die Verkehrsministerkonferenz fordert den Bund auf, eine Nachfolge-regelung für die Entflechtungsmittel sowie das Gemeindeverkehrs-finanzierungsgesetz über 2019 hinaus bis spätestens 2015 zu schaffen.

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Entflechtungsgesetz sollten in einer Form weitergeführt werden, die den Einsatz der Mittel auch für den Erhalt und die Sanierung ermöglicht.

13. Regionalisierungsmittel

Zur Finanzierung des öffentlichen Personennahverkehrs (ÖPNV) bedarf es einer angepassten Mittelausstattung inklusive einer höheren Dynamisierung, die sowohl den steigenden Kosten (insbesondere für Infrastrukturnutzung und Energie) Rechnung trägt, als auch die Länder in die Lage versetzt, die Attraktivität des ÖPNV-Angebots noch weiter zu steigern. Eine Lösung muss im Laufe des Jahres 2014 geschaffen werden, damit ein leistungsfähiger SPNV erhalten bleiben kann.

14. Finanzierung

Die Verkehrsministerkonferenz stellt grundsätzlich klar: Aus den verschiedenen Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs (u. a. Kfz-Steuer, Mineralölsteuer) sollen zukünftig deutlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden. Was nicht aus dem Haushalt finanziert werden kann, muss aus Instrumenten der Nutzerfinanzierung realisiert werden.

- I. Sicherung weiterer 2,7 Mrd. Euro/Jahr an Haushaltsmitteln in einem Sondervermögen "Nachholende Sanierung" (ca. 40 Mrd. Euro über 15 Jahre auf Basis 2012) für Straße, Schiene und Wasserstraße zur Aufholung des Nachholbedarfs u. a. auch für die Brücken und Schleusensanierung (Paket 1).

II. Der Stufenplan sieht folgende Schritte vor:

2014

- Einrichtung der Infrastrukturfonds für Straße, Schiene und Wasserstraße,
- Einbeziehung der Bahndividende in die Netzfinanzierung und Erhöhung der LuFV um weitere 500 Mio. Euro als Bestandteil der Haushaltserhöhungen unter I,
- Revision der Regionalisierungsmittel.

2015

- Weiterentwicklung der Lkw-Maut (bestehende Verträge),
- Beschluss einer Anschlussregelung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und das Entflechtungsgesetz.

2016

- Reduzierung der Lücke der laufenden Unterfinanzierung um weitere 2,3 Mrd. Euro als zweite Stufe bis Ende der 18. Legislaturperiode mit einem Paket aus zweckgebundener, überjähriger und zugriffsfester Nutzerfinanzierung (Paket 2).

2017

- Angestrebte zusätzliche Finanzierung - für Erhalt und Sanierung - in Höhe von 5 Mrd. Euro soll erreicht werden (Paket 1 und 2).

2018

- Drittes Paket aus zweckgebundener, überjähriger Nutzerfinanzierung, um die dann noch verbleibende Lücke auf Basis der dann neu gewonnenen Faktenlage, Effizienzgewinne und Preissteigerungen bis spätestens 2019 zu schließen.

2019

- Realisierung der Anschlussregelungen Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz und Entflechtungsgesetz.

Alle technischen Erhebungsformen der Nutzerfinanzierung sind auf Kostenreduktion zu prüfen und das angemessene Verhältnis von Systemkosten und Nettoeinnahmen sicherzustellen.

Da der erforderliche Finanzierungsbedarf aus den Steuereinnahmen des Verkehrsbereichs nicht abgedeckt werden kann, hält die Verkehrsministerkonferenz weitere Nutzerfinanzierungen für erforderlich. Dafür gibt es folgende Optionen:

- Eine Ausweitung der entfernungsabhängigen Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen erbringt 2,3 Mrd. Euro. Die Realisierung dauert ca. drei Jahre.
- Die weitere Einbeziehung von Lkw ab 7,5 t auf diesem Netz erbringt 0,6 Mrd. Euro.
- Eine Ausweitung der Lkw-Maut auf das nachgeordnete Netz, beginnend mit den Landesstraßen, bringt zusätzlich rund 0,8 Mrd. Euro bei Lkw ab 12 t. Die zusätzliche Einbindung von Lkw ab 7,5 t auf das nachgeordnete Netz bringt 0,25 Mrd. Euro. Die Einbindung ist mit einer Vorlaufzeit von über einer Wahlperiode zu kalkulieren.
- Hinsichtlich der Neuschaffung von Gebühren/Abgaben für nicht in Deutschland zugelassene Pkw gilt es, im Rahmen eines Gesamtmodells einer Nutzerfinanzierung zu prüfen, dass diese EU-rechtskonform sein müssen.