
Konzeptdokument

30.09.2013

Vorsitzender der Kommission: Bundesminister a.D. Kurt Bodewig

Kommissionsmitglieder

Vorsitzender der Kommission:

Herr Bundesminister a.D. Kurt Bodewig

Stellvertretende Vorsitzende der Kommission:

Herr Minister Reinhard Meyer (Schleswig-Holstein),

Herr Staatssekretär Rainer Bomba (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung),

Mitglieder der Kommission:

Herr Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg),

Herr Staatsminister Joachim Herrmann (Bayern),

Herr Senator Frank Horch (Hamburg),

Herr Staatsminister Florian Rentsch (Hessen),

Herr Minister Michael Groschek (Nordrhein-Westfalen) sowie

Herr Minister Christian Carius (Thüringen).

Inhalt

1. Ausgangslage	4
1.1 Kennzeichen der Unterfinanzierung und des Nachholbedarfs	6
1.2 Übersicht der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung im Kontext	9
1.3 Bestands- und Bedarfsnetz.....	11
2. Bestandsnetz	12
2.1 Netzzustands- und Leistungsberichte	13
2.2 Wege zur effizienten Bestandsnetzbewirtschaftung	17
2.3 Anforderungen an Finanzierungsoptionen und Finanzierungsstruktur	19
2.4 Anforderung an den Rechtsrahmen	22
2.5. Wege der Umsetzung/ Pilotprojekte als Laboratorien	23
3. Nachholbedarf.....	24
3.1 Wege der optimalen Realisierung	24
3.2 Finanzierung	25
3.3 Planungs- und Abwicklungskapazitäten	26
4. Bedarfsnetz.....	27
4.1. Bauaufgaben im Bedarfsnetz.....	27
4.2. Wege der optimalen Realisierung.....	28
4.3. Finanzierung	29
5. Finanzierung: Mittelsicherung, Mittelverteilung, Mittelherkunft	31
5.1 Anforderungen an Mittelsicherung und -verteilung	32
5.2 Mittelherkunft (Finanzierungs-„Instrumente“).....	35
5.3 Bewertung der Finanzierungs-„Instrumente“: Mittelherkunft im Kontext von Mittelsicherung und Mittelverteilung.....	37
6. Anhang.....	43
7. Stufenplan	58
8. Einsetzungsbeschluss	59

1. Ausgangslage

Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung

Das Bewusstsein für den Wert unserer Verkehrsinfrastruktur ist in den vergangenen Jahren deutlich gewachsen. Wurde lange Zeit die Bedeutung dieses wichtigen Faktors für Gesellschaft und Wirtschaft als selbstverständlich hingenommen, so erleben wir heute, dass in Politik, Wirtschaft und auch bei den Bürgerinnen und Bürgern immer mehr bewusst wird, dass wir mehr in unsere Straßen, Schienen und Wasserwege investieren müssen.

Der wesentliche Grund hierfür ist die Tatsache, dass die Defizite auch für den Einzelnen immer deutlicher und im Alltag erfahrbar werden. Besonders dramatisch stellt sich die Situation hierbei in den Kommunen dar, die zum Teil nicht mehr eigenständig über ihre Finanzmittel verfügen können. Von der Finanzierungslücke sind gleichwohl alle staatlichen Ebenen (Bund, Länder und Kommunen) sowie sämtliche Verkehrswege (Straßen, Schienen- und Wasserwege) betroffen.

Viele Jahre wurde die Unterfinanzierung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur in der Öffentlichkeit nur punktuell wahrgenommen. In der Fachwelt und in der Politik ist diese Entwicklung hingegen schon länger ein viel diskutiertes Thema. Von großer Bedeutung war hierbei der Bericht der von der Bundesregierung 1999 eingesetzten Kommission "Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" unter Leitung von Wilhelm Pällmann, in dem bereits von einer "Instandhaltungskrise" gesprochen wurde.

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erfolgt derzeit weitgehend aus Steuern, ergänzt um Abgaben, wobei die Steuerertragshoheit überwiegend beim Bund liegt. Die chronische Unterfinanzierung der Verkehrswege blieb im Zeitverlauf indes bestehen. Auch die in Folge der Pällmann-Kommission eingeführte entfernungsabhängige LKW-Maut hat die Situation kaum verändert, da die zusätzlichen Einnahmen in der Folgezeit durch eine entsprechende Reduzierung der Haushaltsmittel aufgezehrt wurden. Die gesamten Aufwendungen für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sind in den vergangenen Jahren somit weitgehend konstant geblieben und damit unter Berücksichtigung der jährlichen Inflationsrate und der Entwicklung des Bruttoinlandprodukts entsprechend rückläufig. Ausnahmen bildeten hier nur vereinzelt Programme, wie die Konjunkturpakete oder die Infrastrukturbeschleunigungsprogramme, die jedoch aufgrund ihrer Struktur vor allem auf eine kurzfristige konjunkturelle Belebung abzielten.

Der in den vergangenen Jahren immer größer werdende Handlungsdruck veranlasste die Verkehrsministerkonferenz dazu, eine Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter der Leitung von Dr. Karl-Heinz Daehre einzusetzen. In ihrem Abschlussbericht legte die Kommission neben einer Bezifferung der Unterfinanzierung der gesamten Verkehrsinfrastruktur einen umfangreichen „Instrumentenkoffer“ mit Finanzierungsoptionen vor.

Mit Beschluss vom 11.04.2013 entschied die Verkehrsministerkonferenz, eine weitere partiübergreifende Kommission unter Beteiligung des Bundes einzusetzen, um aufbauend auf diesen Analysen konkrete Lösungsvorschläge für eine dauerhafte Finanzierung der Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur zu erarbeiten.

Für die Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ geht es weniger um die Entscheidung für oder gegen einzelne Finanzierungsinstrumente, sondern viel mehr um die Implementierung einer *dauerhaften* Struktur der Finanzierung, die eine auskömmliche Versorgung mit Finanzmitteln ebenso garantiert wie einen zielgenauen und effizienten Umgang mit den Mitteln.

Der Prozess der Arbeit ist getragen worden durch die enge Zusammenarbeit zwischen den Ländern und dem Bund in der Kommission selbst sowie durch den engen Dialog mit den Kommunen sowie Interessengruppen, Verbänden und Unternehmen. Zudem wurde eine Anhörung mit den dem Verkehrsbereich verbundenen Verbänden und Institutionen durchgeführt.

Grundgedanke für das Konzept der Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ ist dabei stets ein Dreiklang aus Vertrauen, Effizienz und Finanzierung. Zum Vertrauen gehört dabei sowohl eine transparente Offenlegung des Zustands unserer Verkehrswege, die Handlungsbedarfe und Dringlichkeiten erkennen lässt, als auch die Garantie einer zweckgebundenen Nutzung von zusätzlichen Finanzmitteln für die bauliche Erhaltung. Effizienz meint in diesem Zusammenhang, dass die jeweiligen Mittel möglichst effektiv und kostengünstig eingesetzt werden und die Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur auf eine vorbildliche Art und Weise erfolgt. Erst im dritten Schritt erfolgt eine Festlegung auf geeignete Instrumente der Finanzierung, die politisch gangbare Wege für die Finanzierungsstruktur des Bestandsnetzes enthalten.

Die Vorschläge beziehen sich dabei sowohl auf die drei Verkehrsträger Schiene, Straße und Wasserstraße als auch auf die Verantwortung aller Baulastträger.

Netze

Im Wesentlichen wird Verkehrsinfrastruktur durch Netze abgebildet (Straßen, Eisenbahnlinien, Wasserstraßen). Allen diesen Netzen ist gemein, dass ihre volle Leistungsfähigkeit nur bei Funktionsfähigkeit aller Netzmaschen und Netzknoten gewährleistet ist. Hier bestehen Parallelen zu den Bereichen Energie- und Wasserversorgung sowie Telekommunikation.

Unter Verkehrsinfrastrukturnetzen sind die gebauten Verkehrswege zu verstehen, die für die verkehrliche Nutzung von unmittelbarer Bedeutung sind. Dies schließt entsprechende Ingenieurbauwerke ein, bestimmte bauliche Nebenanlagen gleichwohl aus (vgl. Anhang). Allen Bauwerken ist gemein, dass sie für den sicheren Betrieb unerlässlich sind. Auch können in diesem Zusammenhang grundsätzliche Unterschiede zwischen den verschiedenen Verkehrsträgern ausgemacht werden: Während Schienen und Straßen ausschließlich zum Zweck der verkehrlichen Nutzung gebaut werden, erfüllen Wasserwege eine Vielzahl weiterer Funktionen (Wasserversorgung, ökologische Funktionen). Der Luftverkehr wurde bereits in der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" ausgespart, da Bestandserhaltung und Nachholbedarf hier weitestgehend von den Nutzern finanziert wird. Eine genaue Definition der verschiedenen Verkehrsträger ist im Anhang aufgeführt.

1.1 Kennzeichen der Unterfinanzierung und des Nachholbedarfs

Die Dringlichkeit des Handlungsbedarfes lässt sich gerade in den letzten Jahren an einer wachsenden Zahl von Beispielen ablesen. Die ökonomischen Folgen sind oft gewaltig. Betroffen sind dabei alle Verkehrsträger und alle Baulastträger.

Autobahnbrücke A 1 bei Leverkusen

Seit geraumer Zeit bemühen sich die Straßenbauer darum, die Rheinbrücke aus den 1960er Jahren belastbar und verkehrssicher zu halten. Ende November 2012 musste das Bauwerk jedoch drei Monate lang für Fahrzeuge über 3,5t gesperrt werden, weil Risse an den Trägern festgestellt wurden. Anders als bei den Rissen, die schon seit Mitte 2012 kontinuierlich repariert werden, war damit eine gravierende Schadensstufe erreicht, die zum sofortigen Handeln zwang. Nach der Entdeckung war zunächst unklar, ob die Schäden an dem hochbelasteten Brückenbauwerk überhaupt reparabel sind.

Quelle: Landesbetrieb Straßenbau NRW

Autobahnbrücke A 7 bei Rade

Wegen erheblicher Verschleißerscheinungen an den Betonpfeilern ist die Rader Autobahnhochbrücke im Verlauf der A 7 ab sofort für Fahrzeuge ab 7,5t gesperrt. Zugleich wird der Pkw-Verkehr von bisher vier auf zwei Spuren reduziert, das Tempolimit von derzeit 80 km/h bleibt bestehen. Es seien teils massive Schäden an den Pfeilerköpfen bei einer statischen Überprüfung im Zuge von Sanierungsarbeiten festgestellt worden. Man gehe davon aus, dass die Sanierung aller 14 Brückenpfeiler-Paare bis zu vier Monate dauern wird. Gemeinsam mit der Polizei und dem Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr werden derzeit weiträumige Umleitungen ausgeschildert.

Quelle: Landesbetrieb Straßenbau und Verkehr Schleswig-Holstein

Stadtbahnen Rhein-Ruhr

Marode Bahnhöfe, veraltete Technik, holpernde Gleise: Beim öffentlichen Nahverkehr in Nordrhein-Westfalen hat sich über die Jahre ein immenser Sanierungsstau aufgebaut. 1,1 Mrd. € müssen allein bis 2016 investiert werden.

Und nirgendwo ist die Lage so dramatisch wie im Ruhrgebiet. Mülheim erwog bereits den Abschied von der Schiene, Duisburg fehlt das Geld für die Modernisierung einer wichtigen, bis nach Düsseldorf reichenden U-Bahn-Strecke.

Allein für den Nahverkehr in Essen, Mülheim und Duisburg errechneten die Verkehrsbetriebe einen Modernisierungsbedarf von 307 Mio. € in den nächsten zehn bis 15 Jahren. Ihre Frage, wer das bezahlen solle, blieb bislang unbeantwortet.

Quelle: WAZ, 24.07.2013

Nord-Ostsee-Kanal

Mehr als eine Woche lang war der Nord-Ostsee-Kanal wegen erheblicher Schäden an den beiden „neuen“ Schleusen für Schiffe mit mehr als 125m Länge gesperrt, auch eine der beiden kleinen Schleusen war nicht intakt. Größere Schiffe mussten den Umweg um die dänische Halbinsel nehmen, was einen Tag Verlust bedeutet und 20t Treibstoff zusätzlich. Je nach Schiffsgröße schlägt dieser Umweg für einen Reeder mit mehr als 50 000€ zu Buche.

Der Nord-Ostsee-Kanal (NOK) ist nicht irgendein Kanal. Der „Kiel Canal“, wie er international genannt wird, ist die verkehrsreichste künstliche Wasserstraße der Welt. Ihn durchfahren mehr Frachter als den Suezkanal und den Panamakanal zusammen. [...] Für die Anrainerstaaten der Ostsee ist der NOK daher von größter wirtschaftlicher Bedeutung.

Quelle: FAZ, 21.03.2013

Ergebnisse der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“

In der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ sind die Werte für Bedarfe der laufenden baulichen Erhaltung und Betriebs sowie des Nachholbedarfs genau beziffert worden (siehe Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, S. 17 ff.).

7,2 Mrd. € Unterfinanzierung

Im Ergebnis beläuft sich die Unterfinanzierung p.a. auf mindestens **7,2 Mrd. €**. Unterfinanzierung über alle Ebenen und für alle Verkehrsträger (ausgenommen Luftverkehr). Diese Summe ergibt sich aus den Summen der Unterfinanzierung der laufenden Erhaltung und des Betriebs zuzüglich des Nachholbedarfs und seines Abbaus über 15 Jahre – unter gegebenen Bedingungen (vgl. auch Bericht der Kommission „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“, S. 38).

Verkehrsträger	Straße					Schiene	Wasserstraße	
Bedarf								
Verkehrsträger, Einzeltyp/Baulastträger	BAB	Bundesstraße	Landesstraße	Kreisstraße	Gemeindef.	ÖSPV (U-, Straßen-, Stadtbahn)		Bundeswasserstraße
laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)	2.150.000.000 €	1.550.000.000 €	1.550.000.000 €	1.300.000.000 €	4.950.000.000 €	550.000.000 €		1.100.000.000 €
Unterfinanzierung								
laufender Erhalt und Betrieb (p.a.)	800.000.000 €		450.000.000 €	300.000.000 €	950.000.000 €	330.000.000 €	150.000.000 €	1.000.000.000 €
Nachholbedarf	6.000.000.000 €	1.500.000.000 €	4.500.000.000 €	3.300.000.000 €	18.000.000.000 €	4.000.000.000 €		3.000.000.000 €
Erweiterung	9.500.000.000 €	4.500.000.000 €	500.000.000 €	500.000.000 €	1.200.000.000 €		k.A.	600.000.000 - 800.000.000 €
einmalige Verbesserung	8.000.000.000 €	5.500.000.000 €	3.000.000.000 €	1.200.000.000 €	1.200.000.000 €	12.000.000.000 €		
Neubau								

Tabelle 1: Bedarfe und Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Quelle: Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“

Aufgeschlüsselt besteht eine jährliche **Unterfinanzierung der laufenden Erhaltung und des Betriebs** aller Verkehrsträger bei allen Baulastträgern in Höhe von **4,5 Mrd. € p.a.** 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.**

Darüber hinaus gibt es noch eine Reihe von Unwägbarkeiten mit Blick auf den Zustand der Verkehrswege, insbesondere wenn große Ingenieurbauwerke betroffen sind. So wurden rund 65 Prozent aller Brücken im Zeitraum 1965 bis 1985 gebaut, insbesondere fast alle großen Talbrücken in den alten Bundesländern. Hier zeichnet sich ein erheblicher Sanierungsbedarf ab, der sich noch nicht genau quantifizieren lässt. Es ist jedoch zu befürchten, dass die oben erwähnten Beispiele hier lediglich die Spitze des Eisbergs darstellen.

Wertverzehr

Dramatischer präsentiert sich die Unterfinanzierung des Verkehrsnetzes, wenn die Kumulierung des Nachholbedarfs als täglicher Wertverzehr dargestellt wird:

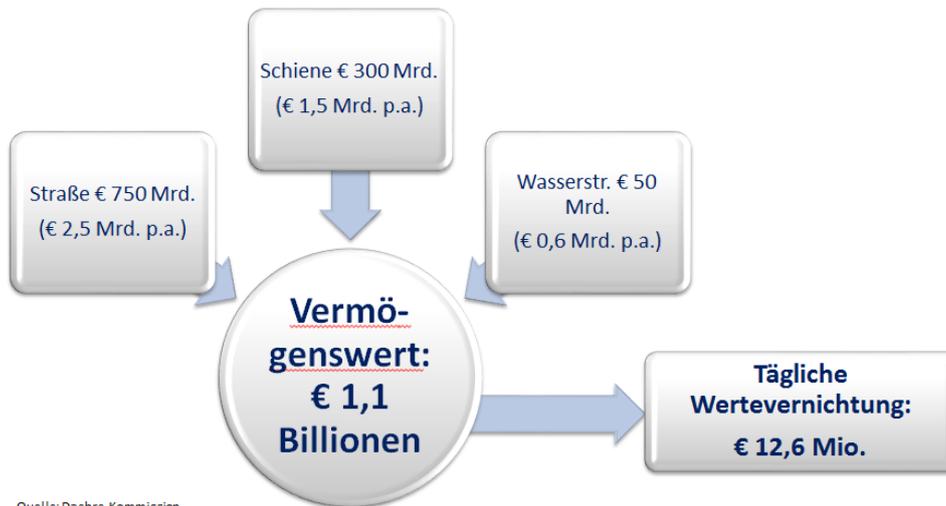


Abbildung 1: Vermögenswerte und Wertevernichtung im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur

Quelle: Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, eigene Berechnungen

Hierbei ist zu beachten, dass die gesamte Unterfinanzierung im Bereich der Erhaltungs- und Betriebsleistungen (die z.T. unmittelbar Sicherheitsaspekte betreffen und daher weniger vernachlässigt werden als langfristige Investitionen in Erhaltung) nicht mit dem Vermögensverzehr gleichgesetzt werden kann. Vielmehr verdoppelt sich, beispielsweise bei den Straßen, der Nachholbedarf zur Wiederherstellung des Gebrauchs- und Substanzwertes bezogen auf den Saldo der Unterfinanzierung von Erhaltungs- und Betriebsleistungen bis 2020.

1.2 Übersicht der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung im Kontext

Die Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ arbeitet in einem engen Zeitfenster. Wesentlicher Grund dafür ist, dass die Weichenstellungen für eine Neuausrichtung der Bestandsfinanzierung unserer Infrastruktur zu Beginn der nächsten Legislaturperiode angegangen werden müssen. Die Bundestagswahl im Herbst 2013 und die anschließende Regierungsbildung sind eine Gelegenheit für eine Neuausrichtung der Infrastrukturfinanzierung.

Es stehen bei einer Reihe von infrastrukturelevanten Finanzierungsthemen bereits Veränderungen und Entscheidungen an. So werden die Kompensationsmittel nach dem Entflechtungsgesetz infolge der Abschaffung der „Finanzhilfen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden“ zwar vom Bund von 2014 bis 2019 auf bisherigem Niveau zur Verfügung gestellt, ihre Neufassung und zugehörige zukünftige Verteilungsmechanismen aber sind unklar. Das Auslaufen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG, „Bundesprogramm“) stellt, wenn auch finanziell deutlich geringer ausgestattet (0,33 Mrd. € gegenüber 1,33 Mrd. € „Entflechtungsmittel“), die zweite wichtige Säule der Bund-Länder-Kommunen-Finanzbeziehungen für die Verkehrsinfrastruktur dar. Beiden Förderlinien sind gemein, dass im Wesentlichen die Investitionen im Neu- und Ausbau, jedoch nicht in der Erhaltung getätigt werden. Es bedarf einer rechtzeitigen Regelung für die Zeit nach 2019. Darüber hinaus läuft der Betreibervertrag zur Mauterhebung auf Bundesautobahnen und vierspurigen Bundesstraßen im August 2015 aus (mit anschließend dreimal einjähriger Verlängerungsoption). Bisher gibt es noch keine Entscheidung über die zukünftige Ausgestaltung des Mautsystems in Deutschland.

Ebenso bedeutend ist die Schuldenbremse, die im Bund bereits 2016, in den Bundesländern 2020 in Kraft tritt und in deren Folge die Möglichkeiten für Neuverschuldung – auch für Investitionen -aufgehoben bzw. stark eingeschränkt werden. Das betrifft in der Folge auch die Möglichkeiten in die Verkehrsinfrastruktur zu investieren. Daher ist eine gesicherte Finanzierungsgrundlage für die Erhaltung zwingend erforderlich.

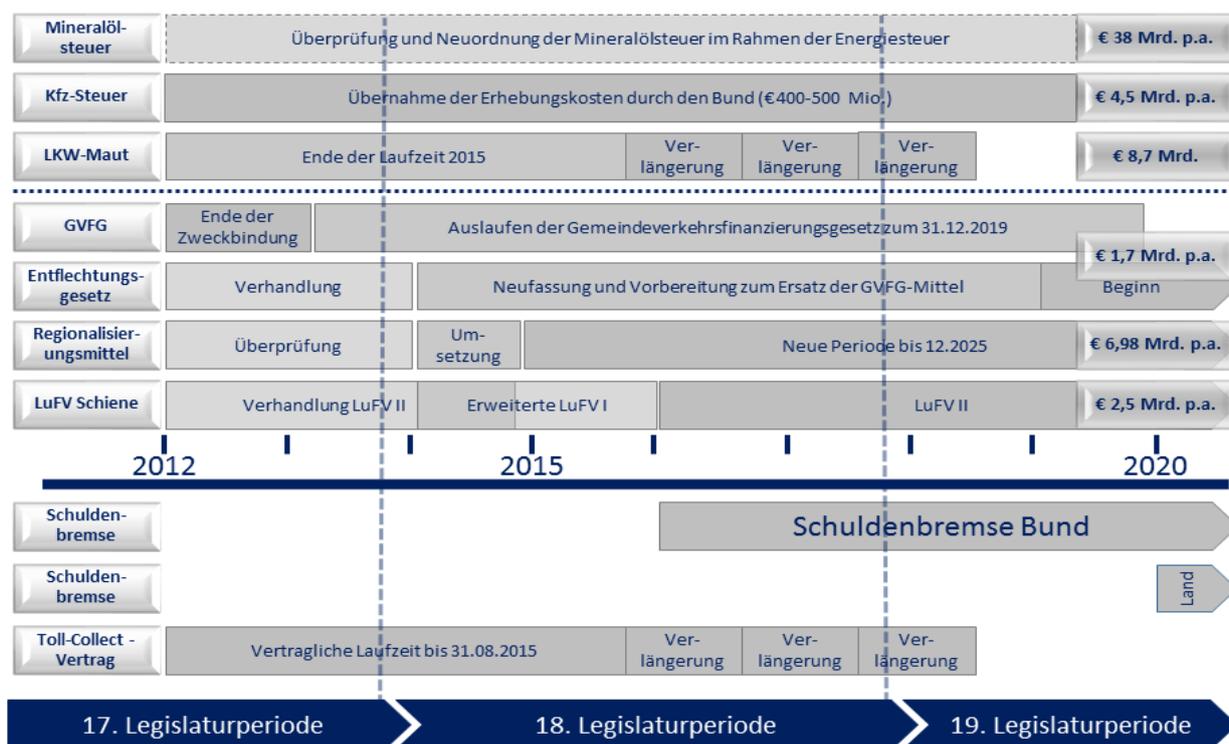


Abbildung 2: Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

1.3 Bestands- und Bedarfsnetz

Die Forderung der Politik, Einfluss auf die haushälterischen Entscheidungen zu behalten und Schattenhaushalte möglichst zu vermeiden, ist nicht nur verständlich. Sie ist auch impliziter Ausdruck der parlamentarischen Demokratie. Verkehrspolitisch wichtige Entscheidungen sind politische Entscheidungen, die unterschiedliche Prioritäten mit Blick auf die Infrastruktur zum Ausdruck bringen. Daher ist es notwendig, das Bestandsnetz von dem Bedarfsnetz zu trennen¹. Es besteht weithin Einigkeit darüber, dass die bauliche Erhaltung des Bestandsnetzes eine zwingend erforderliche Grundlage für Mobilität in unserem Land ist. Um ein effizienteres und langfristig gesichertes System für die Erhaltung zu schaffen, muss daher für den Bestand eine überjährige und zweckgebundene Finanzierung gesichert werden. Ausbau und Neubau – also das Bedarfsnetz – sollten hingegen weiterhin in die parlamentarische Entscheidungsverantwortung fallen. Weitergehende Informationen zur Abgrenzung von Bestands- und Bedarfsnetz sind im Anhang zu finden.



Abbildung 3: Bestands- und Bedarfsnetz

Mobilität und Transport von Gütern wird durch Verkehrsinfrastrukturnetze überhaupt erst ermöglicht. Sie sind Grundlage für Wirtschaftswachstum, Wohlstand und gesellschaftliche Teilhabe. Die Sicherung und Anpassung der Infrastrukturnetze unter politisch verlässlichen Bedingungen ist daher eine wesentliche Aufgabe von Politik und Verwaltung. Politisches Ziel muss entsprechend eine dauerhafte Finanzierung der baulichen Erhaltung der bestehenden Infrastrukturnetze (Bestandsnetze) sowie ihre Anpassung an den Bedarf sein.

¹ Die Kommission ist sich bewusst, dass in der baulichen Praxis eine trennscharfe Unterteilung in Bestands- und Bedarfsnetz nicht immer möglich ist. So sind insbesondere im Bereich des Ausbaus des Bestandsnetzes die Übergänge oft fließend: Jeder Anbau eines Fahrstreifens, jeder Umbau eines Knotenpunktes enthält zum Teil starke Elemente der Erhaltung der bestehenden Substanz.

2. Bestandsnetz

Im Folgenden werden Erfassungssysteme, Organisationsformen, Finanzierung und Steuerung der Aufgaben des *Bestandsnetzes* betrachtet. Dieses grenzt sich in Struktur und Aufgabenteilung vom *Bedarfsnetz* ab (vgl. Kapitel 1).

Die in Kapitel 1.1 beschriebene Unterfinanzierung des *Bestandsnetzes* sowie der hieraus resultierende Nachholbedarf (vgl. Abbildungen 5 und 6) in den Bestandsnetzen von Straße, Schiene und Wasserstraße sind darüber hinaus im Vergleich zu den Bauaufgaben des *Bedarfsnetzes* (Aus- und Neubau) auch eindeutiger quantifizierbar, da es sich um wiederkehrende und genau zu beziffernde Aufgaben handelt. Der Aus- und insbesondere der Neubaubedarf sind vor allem auch *politische* Entscheidungen, die individuell getroffen werden müssen und entsprechende Kosten nach sich ziehen.

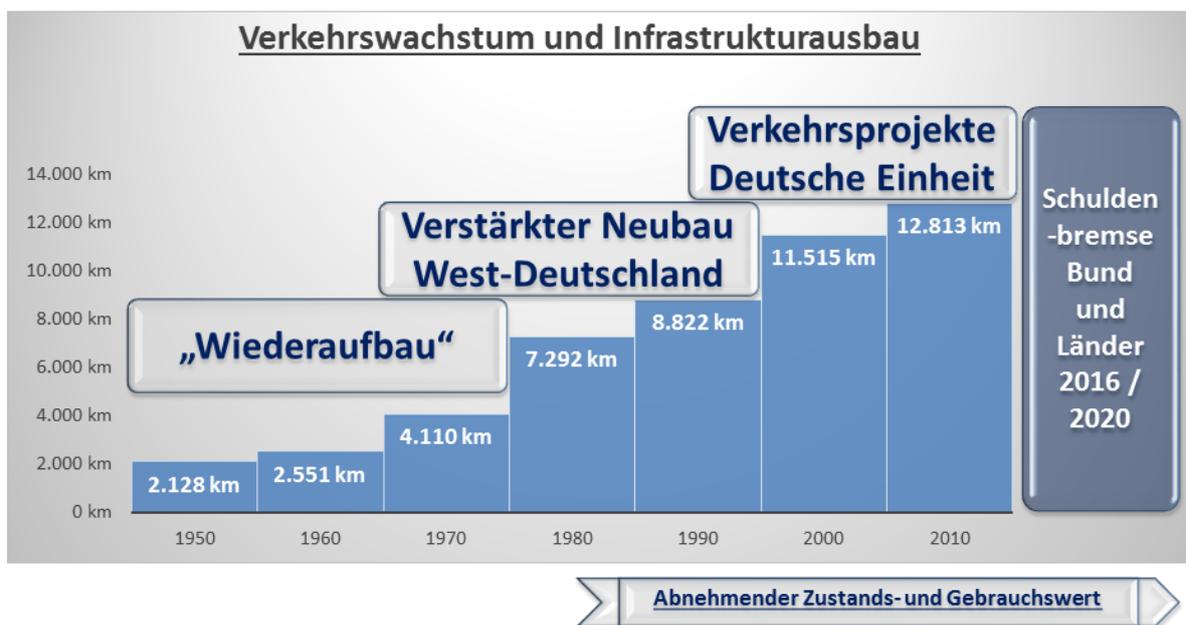


Abbildung 4: Netzentwicklung auf Bundesautobahnen

Das Verkehrsinfrastrukturnetz in Deutschland ist weitgehend gebaut. 730.000 km Verkehrsinfrastruktur, davon allein 680.000 km Straßen stellen einen Vermögenswert dar, der einen Erhaltungsbedarf von 50 Mio. € pro Tag aufweist. Dieser Betrag wird seit Jahren nicht erbracht. Es ergibt sich so ein Verzehr des volkswirtschaftlichen Vermögens des Bestandnetzes der Verkehrsinfrastruktur (alle Verkehrsträger, alle Baulastträger) von € 13 Mio. € pro Tag.

Nachdem lange Zeit der Aus- und Neubau der Verkehrsinfrastruktur Priorität hatte, steht jetzt der Paradigmenwechsel vom Neubau zur Erhaltung an. Ziel ist dabei eine zukunftsfähige, d.h. wirtschaftlich und verkehrlich tragfähige Qualifizierung des Netzes, die ökologische und soziale Aspekte mit einschließt.

Die Dringlichkeit wird noch dadurch verstärkt, dass gerade weniger augenfällige Entwicklungen mangelnder Ertüchtigung in den nachgeordneten Netzen (leichte Schiene, Kreis- und Gemeindestraßen) zu empfindlichen Störungen des Gesamtnetzes führen. Die vordringliche Aufgabe einer effizienten Erhaltung des Bestandsnetzes findet in der politischen Maxime „Erhaltung **vor** Neubau“ ihren Niederschlag.

2.1 Netzzustands- und Leistungsberichte

Netzzustands- und -leistungsbericht

Ein geeigneter Netzzustands- und -leistungsbericht, der letztlich die Grundlage für die politische Entscheidung über die Bereitstellung von zusätzlichen Finanzmitteln darstellen soll, muss in einem hohen Maße transparent, nachvollziehbar und aussagekräftig gestaltet sein. Die idealtypischen Bestandteile eines Zustands- und Leistungsberichts sind im Anhang aufgeführt.

Der Netzzustands- und -leistungsbericht kann dabei auf vorhandene Daten und Unterlagen aufbauen und sollte sinnvollerweise in einer digitalen Form aufgesetzt werden. Dies ermöglicht die ständige Aktualisierung und Anpassung an die Gegebenheiten.

Die Gebrauchs- und Substanzwerte der Infrastruktur werden gegenwärtig durch die in festen Zyklen stattfindenden Zustands- und Erfassungserhebungen ermittelt. Die entsprechenden Daten werden mit schnellfahrenden, im Verkehr „mitschwimmenden“ Messfahrzeugen, die mit mittels Laser, Berührungs- und Videosensoren Zustandsmerkmale erfassen, aufgenommen. Allerdings ist zu beachten, dass die ermittelten Daten nur den Zustand der Fahrbahnoberfläche erfassen. Für die Umsetzung des Erhaltungsprogramms auf den Ausführungsebenen werden weitere detaillierte Untersuchungen erforderlich, welche im Zuge der ZEB aufgrund des „oberflächlichen“ Charakters nicht erfasst werden können. Es sei darauf hingewiesen, dass der Substanzwert lediglich auf Untersuchungen der Oberfläche der Fahrbahn beruht. Aussagen zur Qualität und zur detaillierten Beschaffenheit des „Inneren“ der Fahrbahn sind hiermit nicht möglich. Diese werden jedoch benötigt, um nachhaltige Sanierungskonzepte entwickeln sowie letztendlich den Erhaltungsbedarf berechnen zu können. So sind die Ergebnisse der ZEB im Wesentlichen nur dazu geeignet, dem Straßenbaulastträger Informa-

tionen zu einem bestimmten Zeitpunkt, nämlich zu dem Zeitpunkt der Messung, über den allgemeinen Zustand des entsprechenden Straßennetzes zur Verfügung zu stellen.

Anzumerken sei auch, dass mit der ZEB nur einen Teil des gesamten Netzes erfasst wird. So findet sich zum Beispiel die Dokumentation der Bundesfernstraßen in der von der BAST geführten SIB-Bauwerke wieder. Diese SIB-Bauwerke wurden von den Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern entwickelt. Ergänzt werden diese Daten dann auch durch die Ergebnisse des Pavement- und Bauwerks-Management-Systems. Die dort eingespeisten Daten fußen auf profunden Richtlinien und Regelwerken.

Aufgrund der erfolgten Entwicklung des Bauwerk-Management-Systems (BMS) werden gegenwärtig die relevanten Vorschriften zur Bauwerksprüfung (RI-EBW-PRÜF und ASB-ING) fortgeschrieben. Im Zuge dieser Entwicklung finden derzeit auch die notwendigen und umfangreichen Anpassungen im Programmsystem SIB-Bauwerke statt.

Eine weitere Datengrundlage liefern die Verkehrsrechner der Länder, die über umfassende laufende Daten verfügen. Für den Netzzustands- und Leistungsbericht müssten diese Daten entsprechend angepasst aufbereitet werden.

Die Kosten der Leistungserstellung als dritte Säule des Netzzustands- und Leistungsberichts stammen aus den jeweiligen Controlling-Systemen.

Die Umsetzung des zukünftigen Netzzustands- und Leistungsberichts könnte idealerweise eine digitale Plattform sein, die jedem Nutzer die mögliche Daten- und Informationstiefe liefert. Im Zuge einer digitalen Bereitstellung könnte es dann ein revolvierender und sich ständig aktualisierender Bericht werden. Dabei müssen immer das Ziel der Transparenz für den Geldgeber und die Anreize der Effizienz im Auge behalten werden. Dazu gehört nicht zuletzt auch eine verständliche Sprache, die die Transparenz des Berichts über die interessierte Fachöffentlichkeit hinaus garantiert. Es war vor allem auch die breite öffentliche Debatte um die Notwendigkeit von Verkehrsprojekten, die die Infrastruktur auf die politische Agenda über alle Parteigrenzen hinweg gebracht hat. Akzeptanz lässt sich nur durch Vertrauen und Transparenz herstellen. Verständlichkeit ist dabei wichtige Grundlage für Transparenz.

Idealtypisch stellt sich die Evolution hin zu einem Netzzustands- und -leistungsbericht wie folgt dar:

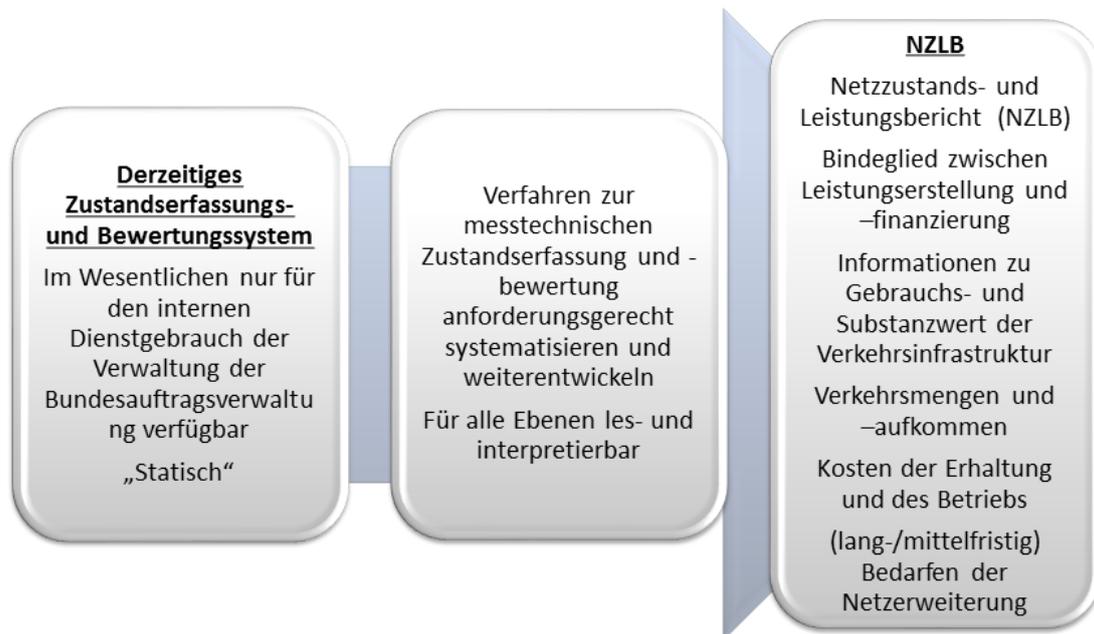


Abbildung 5: Netzzustands- und -leistungsbericht

Der Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht als Bestandteil der LuFV (Schiene)

Gemäß Artikel 87e Abs. 4 GG obliegt dem Bund die Infrastrukturverantwortung für das Schienennetz der Eisenbahnen des Bundes (Näheres regelt das *Bundesschienenwegeausbaugesetz*, BSWAG).

Mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) Schiene erhalten die Eisenbahninfrastrukturunternehmen des Bundes (EIU), die DB Netz AG, die DB Station & Service AG und die DB Energie GmbH über einen Zeitraum von fünf Jahren jeweils 2,5 Mrd. € pro Jahr zur eigenverantwortlichen Verwendung und geben dafür ein entsprechendes „Qualitätsversprechen“ ab. Sie verpflichten sich entsprechend, die Schienenwege in einen uneingeschränkt nutzbaren Zustand zu bringen und zu erhalten. Dieser Zustand wird anhand von Qualitätskennzahlen beurteilt, für die für jedes Jahr der Laufzeit Zielstellungen vereinbart worden sind (siehe Anhang).

Insgesamt lässt sich feststellen:

1. Eine **verlässliche Finanzausstattung über mehrere Jahre für die Erhaltung einer Verkehrsinfrastruktur**, besichert durch einen entsprechenden Vertrag (LuFV) und gesteuert sowie evaluiert über einen entsprechenden Bericht (*Infrastrukturzustands- und -entwicklungsbericht*) ist eine bewährte und begrüßte Organisation für die Finanzierung von Re-Investitionen der Bestandsnetzinfrastruktur.
2. Im Verkehrssektor sind neben dem Infrastrukturzustand (bzw. der Infrastrukturentwicklung) auch **Verfügbarkeits- und Leistungskomponenten** von großer Wichtigkeit.
3. Transparenz und Nachvollziehbarkeit eines entsprechenden Berichts sind von hoher Bedeutung.

Im Bereich der leichten Schiene (schienegebundener ÖSPV) werden von einigen Aufgabenträgern bereits Modellvarianten einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ÖSPV erprobt und entsprechende Berichte als Steuerungsinstrument entwickelt. Bei den Nichtbundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen) fordern Verbände, dass mit den NE-Bahnen ebenfalls Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen für den Infrastrukturbestand abgeschlossen werden sollten. Für eine bedarfsgerechte Finanzierung sollte der Bund hierfür jährlich 150 Mio. € bereitstellen. Ein entsprechendes Berichtswesen wäre vergleichbar der (zu optimierenden, s.o.) LuFV Schiene mit der DB AG.

Im Bereich der Bundeswasserstraßen existiert weder eine LuFV noch ein hinreichendes öffentlich zugängliches Berichtswesen, was gleichwohl seitens der Verbände dringend eingefordert wird. Vielmehr werden seitens des Bundes zum Zustandswert der Infrastruktur Wasserstraße nur rudimentäre Informationen im Verkehrsinvestitionsbericht (ebenso für die Bundesfernstraßen) dargestellt. Die zuständigen Ämter verfügen gleichwohl über umfassende Daten.

2.2 Wege zur effizienten Bestandsnetzbewirtschaftung

Lebenszyklusansätze

Die Erfassung von Folgekosten einer Investition bereits im Entscheidungszeitpunkt ermöglicht es dem Auftraggeber, die wirtschaftliche Steuerung künftiger Lebenszykluskosten durch Vereinbarung von Preisen, Standards und Verantwortlichkeiten in langfristigen Verträgen abzubilden.

Erfahrungen hierzu bestehen bereits aus der Beschaffungsvariante der öffentlich-privaten Partnerschaften (ÖPP). So kommt dieser Ansatz bei den A-Modellen (Ausbau auf sechs Fahrstreifen, anschließend Erhaltung und Betrieb durch einen Konzessionär, Anschubfinanzierung über öffentliche Hand, Re-Finanzierung des Konzessionärs über Mauteinnahmen) im Bundesfernstraßenbau zum Tragen, wenn langfristige Verträge über 30 Jahre entsprechende Kosten einpreisen. Außerhalb solcher Modelle lässt das Haushaltsrecht dies nicht zu.

Beim Lebenszyklusansatz wird entsprechend die Errichtungs- und Nutzungsperiode einer Maßnahme (hier linienhafte Verkehrsinfrastruktur) in ihrer Gesamtheit betrachtet, um den Ressourceneinsatz über den gesamten Lebenszyklus der Verkehrsinfrastruktur zu optimieren.

Zusammengefasst bewirkt der Lebenszyklusansatz (ungeachtet des Beschaffungsansatzes)

- ein stärkeres, phasenübergreifendes Kostenbewusstsein schon während der Planungsphase (hier: Beschaffung entsprechender Ausrüstung, Entsorgungskosten eingesetzter Materialien etc.) und
- Anreize zu Kosteneinsparungen durch die Berücksichtigung der infrastruktureigenen Prozesse (Antizipation der entsprechenden Verkehrsbelastung .)

Optimierung von Prozessen

Im Hochbau wie bei Linienbauwerken des Tiefbaus (wie z.B. Straßen) sind anfallende Arbeiten entsprechend den geltenden Regelungen des § 97 GWB bzw. der VOB in der Regel an mehrere zu Firmen vergeben, die, teilweise gleichzeitig, in unterschiedlichen Abschnitten arbeiten. Projekte werden also unterteilt in Fach- und Teillose an viele einzelne Unternehmer nacheinander bzw. parallel vergeben. Dabei orientiert sich die Vergabe im erheblichen Maße an den bereitgestellten Mitteln aus den entsprechenden (kameralen) Haushalten der Baulastträger. Ein entsprechender Lebenszyklusansatz (siehe oben) ist dabei nur bedingt möglich.

In der Erhaltung und im Betrieb von Bestandsnetzen können gleichwohl immer wiederkehrende, typische Instandhaltungs-, Instandsetzungs- und Erneuerungsmaßnahmen identifiziert werden, die deshalb sinnvoll zu standardisierten Paketen zusammengefasst werden können. Standardisierbare Aufgabenpakete beziehen sich auf die entsprechende Typologie der linienhaften Verkehrsinfrastruktur, die im Wesentlichen in der verkehrlichen Einordnung (Verkehrsträger) und den Dimensionen der Bauweise (Baulastträger, Verkehrsträger) begründet sind.

Die entsprechend immer wieder vorkommenden Aufgabenpakete können in ihren Abläufen und der Zusammensetzung von Teilaufgaben sinnvoll zu optimierten Losen und Losgrößen entwickelt werden. Dies kann den Planungs- und Verwaltungsprozess vereinfachen, die Qualität der Maßnahmen verbessern und Ausführungsmängel vermeiden helfen. So ergibt sich eine Kalkulationsgrundlage für bauausführende Einheiten. Nicht nur die volkswirtschaftliche Effizienz wäre in diesem Fall weit größer als beim bisherigen Ansatz. Auch bei der zeitlichen Umsetzung und den Kosten sind deutliche Effizienzsteigerungen zu erwarten.

In diesem Zusammenhang ist zu prüfen, welche Fehlanreize es bei der Vergabe von Aufträgen an Dritte gibt. Bei der Honorargestaltung sollen Anreize geschaffen werden, kosten- und zeitsparend sowie effizient zu planen und zu bauen (z.B. Erfolgshonorare).

Anreizsysteme

Die oben benannten Wege zur effizienten Bewirtschaftung der Bestandsverkehrsinfrastruktur bilden strategische Optionen (Lebenszyklusorientierung) und daraus abgeleitete Instrumente (Optimierung von Baulosen) ab.

In bestehenden, vertraglich besicherten Organisationsformen des Bestandsmanagements in einem Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnis kommen darüber hinaus Anreizsysteme zum Tragen, die ein effektives und effizientes Bestandsmanagement mit entsprechenden Belohnungs-/Sanktionsinstrumenten (Anreizsystemen) ausstatten.

So ist die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der DB AG mit sanktionsbewehrten Kennzahlen und der entsprechend verpflichtenden Darstellung in den Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichten versehen. Das betrifft den theoretischen Fahrzeitverlust, die Anzahl von Infrastrukturmängeln (Langsamfahrstellen größer 180 Tage), die Funktionalität der Bahnsteige, die Bewertung der Anlagenqualität der Bahnhöfe sowie die Versorgungssicherheit mit Bahnenergie. Bei Verfehlung entsprechender Kennzahlen wirken Sanktionen bzw. Konventionalstrafen.

Hinsichtlich der Anreizsysteme ist auch ein Blick auf die Beschaffungsvariante der öffentlich-privaten Partnerschaften von Interesse. In der zweiten Staffel der ÖPP-Modelle im Fernstraßenbau sind mit dem Verfügbarkeitsmodell (V-Modell) ebenfalls Anreize für eine effektive

und effiziente Bewirtschaftung eines Bestandsnetzes geschaffen worden. Dabei wird bei entsprechender Leistung des Auftragnehmers (Konzessionär) ein Verfügbarkeitsentgelt gewährt. Dieses richtet sich nach dem Umfang und der Qualität der Verfügbarkeit des bestimmten Streckenabschnittes für die Verkehrsteilnehmerinnen und Verkehrsteilnehmer. Im ÖPP-Vertrag vereinbaren die Vertragsparteien (Straßenbauverwaltung und Auftragnehmer), in welchem Umfang die Vertragsstrecke jährlich uneingeschränkt verfügbar sein soll, d.h. z.B. ohne baubedingte Fahrstreifenreduzierungen oder Geschwindigkeitsbeschränkungen. Erfüllt der Auftragnehmer diese Vorgabe, erhält er das volle vereinbarte Verfügbarkeitsentgelt; steht die Strecke dagegen nur in geringerem Umfang oder nur in schlechterer als der vertraglich vereinbarten Qualität zur Verfügung, erhält er einen Vergütungsabzug. Überschreitet die tatsächliche Verfügbarkeit die vertraglich vereinbarte, erhält der ÖPP-Auftragnehmer zum Teil einen Bonus. Dies schließt (hier) für den Auftragnehmer gleichzeitig das Verkehrsmengenrisiko ein, wenn zusätzliche Erhaltungsmaßnahmen durch höheren Verkehr induziert werden.

2.3 Anforderungen an Finanzierungsoptionen und Finanzierungsstruktur

Das bereits in der LuFV erprobte Finanzierungsinstrument der stabilen Tranche und Überjährigkeit schafft prinzipiell die Grundlage für eine effiziente Bewirtschaftung des Bestandsnetzes. Eine Übertragung auf andere Verkehrsträger erscheint hier möglich. Bestandteil des Modells ist eine überjährige Verfügbarkeit der Mittel, die nicht den dargestellten Zwängen einer kameralen Haushaltsführung unterworfen ist.

Die Beschaffungsvariante ÖPP, welche über eine Kreditaufnahme des Konzessionärs (zuzüglich der Anschubfinanzierung des Bundes) finanziert wird (die Re-Finanzierung erfolgt über Mauteinnahmen), ermöglicht eine lebenszyklusorientierte Gestaltung der Bauaufgabe und orientiert sich ebenso an den Notwendigkeiten der Überjährigkeit in Verbindung mit der Zweckbindung der Mittel. Sowohl bei der LuFV (Schiene) als auch bei den Projekten der beiden ÖPP-Staffeln im Bundesautobahnbau ist eine dezidierte Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung im Sinne eines Besteller-Ersteller-Verhältnisses evident.

Das ÖPP-Modell stellt gleichwohl **keine** allgemein verwendbare Lösung der Erhaltungsproblematik dar. Im Fokus der Betrachtung hier steht entsprechend auch nicht die Beschaffungsvariante, sondern die Erprobung der Lebenszyklusansätze in den beiden Staffeln. Bei der LuFV (Schiene) bedarf es einer noch deutlicheren Auswertung von vergleichbaren, prüfbareren, und belastbaren Outputkriterien.

Es lässt sich aus den hier gemachten Erfahrungen im Vergleich zur bis dato gültigen Praxis ein möglicher Paradigmenwechsel ableiten, der sich mit dem **Wechsel von einer liquiditätsorientierten hin zu einer bedarfsgerechten Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur** beschreiben lässt. Die entsprechenden Wege sind dabei eingebettet in eine veränderte Qualität der Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehung, die sich mit einem Wandel von der Auftragsverwaltung zur Auftragsverantwortung beschreiben lässt (siehe auch Abbildung). Dafür typisch sind auch entsprechende Anreizmechanismen.

Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung	Anforderungen an die Finanzierung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebenszyklusansätze ▪ „Total Cost of Ownership“ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierung des Erhaltungszeitpunkts und der Losgrößen ▪ Standardisierte Aufgabenpakete unter Optimierung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auftragsverantwortung ▪ Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen ▪ Netzzustands- und -leistungsberichte ▪ Pekuniäre Anreizinstrumente 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Gesicherte, überjährige, zweckgebundene und zugriffssichere Mittelbereitstellung ▪ Gesicherte Höhe der Mittel pro Periode / Lebenszyklus

Tabelle 2: Anforderungen an die grundsätzliche Finanzierungsstruktur einer effizienten Bewirtschaftung des Bestandsnetzes (laufender Erhaltungszustand)

Die derzeitige Praxis der Baulastträger stellt sich entsprechend anders dar. So werden beispielsweise für die Erhaltung und den Betrieb der Bundesfernstraßen der Straßenbauverwaltung eines Landes **jährlich** Haushaltsmittel zur Verfügung gestellt. Die Verwaltung richtet entsprechend den Umfang der Programmplanung nach diesen Haushaltsmitteln aus. Die mittelfristige Finanzplanung ist keine Hilfe, da die Jahreshaushalte in der Regel anders ausfallen als in der mittelfristigen Finanzplanung vorgesehen.

Die „gesicherten Mittel“ für die Bauaufgabe stellen sich bei der LuFV Schiene als jährliche Zahlung in Höhe von 2,75 Mrd. € zum Einsatz im Bereich der Erhaltung des Bestandsnetzes, in der Beschaffungsalternative der ÖPP-Lösungen im Bundesfernstraßen(aus-)bau (A- und V-Modelle, erste und zweite Staffel) als (in der Regel über Kredite sowie über eine Anschubfinanzierung des Bundes unterstützt) Eigenmittel dar, was nicht ausreichend ist. Aus- sowie Neubaumaßnahmen sind, unter Berücksichtigung prognostizierter Netzbeanspruchung und -auslastung sowie aktueller Netzkapazitäten, über ein effizientes Finanzierungssystem ebenfalls zu realisieren.

Durch die bestehende kameralistische Haushaltsführung in Bund, Ländern und Gemeinden ist im jeweiligen Verkehrsetat (Bund Einzelplan 12 des Haushaltsplans) eine Sicherung der Mittel nur bedingt möglich. Entsprechend der Nicht-Erfüllung der Anforderungen an die grundsätzliche Finanzierungsstruktur einer effizienten Bewirtschaftung des Bestandsnetzes lassen sich die dargestellten Strategien und Umsetzungen kaum einsetzen.

Des Weiteren ist die Zuweisung eigenommener Steuern und Abgaben (aus dem Verkehrsbe- reich u.a.) Aufgabe der Haushaltspolitik. Steuern unterliegen dabei dem Non-Affektationsprinzip. Dieses Prinzip der Gesamtdeckung entbindet die Zweckbindung von Ein- nahmen und deren spätere sektorinterne Verwendung (bspw. Verwendung der Mineralöl- steuereinnahmen) gem. § 6 Abs. 8 des Gesetzes über die Feststellung des Bundeshaushalts- plans für das Haushaltsjahr 2013 vom 20. Dezember 2012).

Beim Vollzug der Haushalte arbeiten die Straßenbauverwaltungen mit Verpflichtungser- mächtigungen (VE), um bei größeren Bauvorhaben eine überjährige Finanzierung herzustellen. Durch die Verpflichtungsermächtigungen kann trotz parlamentarischer Festlegung keine garantierte Zugriffsfestigkeit hergestellt werden. In der Kommission „Zukunft der Verkehrs- infrastrukturfinanzierung“ sind in dem Kontext einer **zweckgebundenen, zugriffsfesten und überjährigen Finanzausstattung** *Fonds-Modelle* intensiv diskutiert worden.

Die Einrichtung von Fonds stellt im Rahmen der staatlichen Infrastrukturverantwortung ein politisches Instrument dar, mit dem Mittel in besonderer Weise für diese Aufgaben reser- viert werden können. Rechtlich existiert für den staatlichen Fondsbegriff keine Legaldefiniti- on. Der Begriff „Fonds“ ist zunächst als Kapitalsammelstelle zu verstehen. In Deutschland werden die Begriffe „Fonds“ und „Sondervermögen“ synonym verwendet.²

In allen vorgeschlagenen Fondsstrukturen bleibt der Vorrang der Politik vollumfänglich ge- wahrt. Die Politik beschließt über Art, Umfang und Qualität von Infrastruktur. Die Nutzung von Fondsstrukturen dient lediglich dazu, die politisch formulierten Ziele bestmöglich umzu- setzen. Jeder Fonds ist vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand und kann daher aus- schließlich solche Maßnahmen finanzieren, für die er auch seitens der Politik beauftragt wird.

Für die oben benannten Anforderungen an die Finanzierung - gesicherte, überjährige, zweckgebundene und zugriffssichere Mittelbereitstellung und gesicherte Höhe der Mittel pro Periode/Lebenszyklus - ist eine Fonds-Konstruktion nicht zwingend. Im Kontext der Kommis- sion sind entsprechend der Aufgabe der effizienten Bewirtschaftung des Bestandsnetzes auch andere Strukturen der Mittelsicherung und -verteilung diskutiert worden (vgl. 5.1).

² Eine Übersicht über verschiedene Fonds-Modelle ist im Anhang zu finden.

2.4 Anforderung an den Rechtsrahmen

Überjährigkeit in Verbindung mit Zweckbindung

Maßnahmen, die die Länder verpflichten, zweckverbindliche Ausgaben über mehrere Haushaltsjahre zu tätigen, sind grundsätzlich nur zulässig, wenn das Haushaltsgesetz oder der Haushaltsplan sie dazu ermächtigen. Damit ist es dem Parlament vorbehalten zu bestimmen, welche Einnahmen für spezifische Zwecke verwendet werden sollen. Eine klare Mittelzuweisung über die Jährlichkeit von Haushaltsgesetz und Haushaltsplan hinaus bedeutet eine Selbstbindung des Haushaltsgesetzgebers, aber auch die notwendige finanzielle Planungssicherheit für die Baulastträger. Zudem verhindert eine zweckgebundene, überjährige Finanzplanung, gekoppelt an ein Berichtswesen in Bilanzform (Herstellung der Kostentransparenz), Fehlallokationen.

Die überjährige Verfügbarkeit von Mitteln bietet außerdem Anreize, Ausgabenpotentiale permanent auf Einsparungsmöglichkeiten und Effizienz hin zu überprüfen, um nicht nur im laufenden Haushaltsjahr erforderliche Investitionen vorzunehmen, welche meist nur kurzfristiger Natur sind, sondern auch im Folgejahr finanzielle Möglichkeiten zu eröffnen. Dieses System garantiert im Endeffekt die effiziente und zielgerichtete Ausgabe zweckgebundener Einnahmen (Steuern und Abgaben) in Verbindung mit Nutzergebühreneinnahmen, bspw. gekoppelt an Infrastrukturfinanzierungsfonds der einzelnen Verkehrsträger.

Als haushälterisches Instrumentarium für die Mittelzuweisung nebst Zweckbindung dient die Verpflichtungsermächtigung, als eine im Haushaltsplan veranschlagte Verpflichtung der Verwaltung zur Umsetzung überjähriger Investitionsmaßnahmen. Sie erweitert den Rahmen der Einjährigkeit und ermöglicht es, nachhaltige Finanzierungsmodelle umzusetzen. Die im jährlichen Haushaltsplan veranschlagten Ausgaben beinhalten jeweils nur Verpflichtungen für das laufende Haushaltsjahr. Dem Charakter der Verpflichtungsermächtigung wird die Ermächtigung zum Eingehen von Verpflichtungen im aktuellen Haushaltsjahre zu Lasten zukünftiger Haushaltsjahre zugesprochen (§ 5 HGrG, § 6 BHO). Die Verpflichtungsermächtigung selbst erfasst jedoch nur die Auftragsvergabe, nicht die Leistung einer Ausgabe. Für die Zahlung bedarf es in einem späteren Haushaltsjahr eines entsprechenden Haushaltsansatzes. Dieser wird für das betreffende Haushaltsjahr vom Haushaltsgesetzgeber festgelegt.

Den (in der Anlage beschriebenen) Fonds-Modellen, welche die Haushaltsfinanzierung ergänzen und sich aus Nutzerabgaben (Mauteinnahmen usw.) speisen, stünden keine unüberwindbaren gesetzlichen Bedenken entgegen. Hierbei ist der Rahmen bzgl. der Erhebung und Verteilung der Nutzergebühren auf Landes- und Kommunalebene entscheidend.

Im Bereich der Nutzerfinanzierung sind bei der Mauterhebung EU-rechtliche Vorgaben zu beachten. So darf sich gemäß der Richtlinie 1999/62/Eg (zuletzt geändert durch die RL 2011/76/EU) die Höhe der Lkw-Maut nur an den tatsächlichen Wegekosten orientieren. Zusätzlich dürfen bestimmte externe Kosten (Lärm, Luftverschmutzung) dem schweren LKW angelastet werden. Möglich ist eine Einbeziehung aller Fahrzeuge des gewerblichen Güterkraftverkehrs über 3,5t zGG, genauso wie die ausschließliche Begrenzung der Mauterhebung auf schwere Lkw über 12t zGG.

2.5. Wege der Umsetzung/ Pilotprojekte als Laboratorien

Die in 2.1, 2.2. und 2.3 geschilderten Wege einer effizienten Bestandsnetzbewirtschaftung, ihre inhärenten Strategien, Instrumente und Leistungsbeziehungen sind **in Teilen** in einzelnen Bundesländern bereits in Planung bzw. Erprobung.

Deutlich werden die seitens aller Länder geplanten, vorbereiteten und bereits in Durchführung befindlichen erheblichen Anstrengungen, knappe Mittel so effizient wie möglich einzusetzen, um einen dauerhaften Werterhalt der in Erhaltung und Betrieb befindlichen Straßen zu leisten.

Für systematische, abgestimmte und übertragbare Ergebnisse bietet sich eine Reihe bundesweit zu realisierender Pilotprojekte bei allen Verkehrs- und Baulastträgern an, um die im 2. Kapitel angezeigten und diskutierten Wege zur effizienten Bestandsnetzbewirtschaftung und daraus abgeleitete Finanzierungsmodi zu erproben, zwischen Bund und Ländern zu diskutieren und daraus entsprechende Konzepte einschließlich möglicherweise notwendiger Änderungen der rechtlichen Rahmenbedingungen für eine zukunftsorientierte und nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung des Bestandsnetzes abzuleiten (siehe Anhang).

3. Nachholbedarf

Beim Nachholbedarf geht es um die Folgen der in der Vergangenheit unterlassenen oder mangelhaften Erhaltungsleistungen und um den Ersatz veralteter Infrastrukturen. Dies trifft insbesondere auf Ingenieurbauwerke wie Brücken, Tunnelausrüstungen, Stellwerke (Schiene) oder Schleusen (Wasserstraßen) zu. Der Nachholbedarf ist ebenso wie die laufende Erhaltung und der Betrieb Bauaufgabe dem *Bestandsnetz zugehörig*, unterscheidet sich jedoch durch seine einmalige Projektbezogenheit von ihm.

3.1 Wege der optimalen Realisierung

In den Straßenbau-/Auftragsverwaltungen der Länder orientieren sich die Baumaßnahmen des Nachholbedarfs an den jeweils festgestellten Mängeln unter besonderer Berücksichtigung der Verkehrssicherheit und des Unfallgeschehens. Die Reihenfolge der Realisierung hängt von der Dringlichkeit der Maßnahmen wie auch den **verfügbaren, jährlich bereitgestellten Mitteln** ab.

Diese Standards sind in den Richtlinien für die Planung von Erhaltungsmaßnahmen festgelegt. Für Bauwerke finden die Richtlinien für die Erhaltung von Ingenieurbauten Anwendung. Diese standardisieren den Handlungsbedarf für die notwendigen Erhaltungsmaßnahmen in Abhängigkeit der Zustandsnoten der Bauwerke.³

Auch beim Nachholbedarf (vgl. laufende Erhaltung und Betrieb) werden die erheblichen Anstrengungen der Straßenbauverwaltungen der Länder durch die mangelnde überjährige und nicht auskömmliche Mittelausstattungen limitiert. Für die Planungen sind insbesondere die Ingenieurkapazitäten unterrepräsentiert. Entsprechend ist eine gewünschte Realisierung in sinnvollen, d.h. der Bauaufgabe und Effizienz angemessenen, Abschnitten (Baulose) nicht möglich. Die kameral geprägten Haushaltsregeln erschweren auch hier ein sinnvolles Vorgehen und eine Projektprägung mit dem Qualitätsanspruch der Verfügbarkeit.

³ Quelle: Ergebnisse der Länderbefragung

Zusammengefasst ergeben sich folgende Wege für eine optimierte Realisierung der Nachholbedarfe im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur:

Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierte Zeitpunkte der Realisierung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Netzes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierung von Bauweisen ▪ Festlegung Standards ▪ Zügige Überführung in den laufenden Erhaltungszustand 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzungs-, bzw. Kapazitätsbezogene Gewährleistung ▪ Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten)

Tabelle 3: Wege für eine optimierte Realisierung der Nachholbedarfe im Bestandsnetz

3.2 Finanzierung

Die in 3.1 beschriebenen Wege einer optimalen Realisierung der Nachholbedarfe im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur (dies schließt wiederum alle Verkehrsträger und alle Baulastträger mit ein) verlangen nach einer abweichend vom Status Quo (s.o.) orientierten Finanzierungsstruktur.

Deutlich wird im Nachholbedarf, gerade in Abgrenzung zu Erhaltung und Betrieb, die Projektbezogenheit. Von weiterer Bedeutung für eine optimierte Realisierung des Nachholbedarfs sind optimierte Zeitpunkte der Realisierung wie der Beginn der Maßnahme orientiert an Sicherheitsaspekten, saisonaler Netzbelastung, Witterung u.a. als auch die Maßnahmendauer, bei Berücksichtigung von Kapazitäts- und Verfügbarkeitsaspekten. Es gilt also, Bauweise zu optimieren und entsprechende Standards mit Blick auf Qualität und Outputkriterien (Leistungsfähigkeit) zu erfüllen. Diese wiederum können bonus-/sanktionsbewehrt werden.

Es gilt des Weiteren, dass die jeweiligen Nachholbedarfe in den Bestandsnetzen von Straße, Schiene und Wasserstraße so zügig wie möglich abgebaut werden sollten, um die Betriebsfähigkeit des Gesamtnetzes mit seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung in Gänze wiederherstellen zu können. Ein besonderer Handlungsdruck besteht hier im Bereich großer Ingenieurbauwerke wie Brücken oder Schleusen.

Entsprechend verlangt dies eine alternative Form der Finanzierung, die sich wie folgt aus den benannten Parametern ableitet:

Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung	Anforderungen an die Finanzierung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierte Zeitpunkte der Realisierung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Netzes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierung von Baulosen ▪ Standards ▪ Zügige Überführung in den laufenden Erhaltungszustand 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Nutzungs-, bzw. Kapazitätsbezogene Gewährleistung ▪ Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Langfristig gesichertes Budget ▪ analog zu Projektfinanzierung oder Portfoliofinanzierung

Tabelle 4: Optionen für die Finanzierungsstruktur für Nachholbedarfe im Bestandsnetz

3.3 Planungs- und Abwicklungskapazitäten

Die „Natur“ des Nachholbedarfs und die in 3.1 und 3.2 beschriebenen Aspekte (Beginn der Maßnahmen, Maßnahmendauer) unterstreichen den Charakter des Nachholbedarfs als eine Summe vieler unterschiedlicher Ersatzneubauten aller Verkehrsträger bei den Baulastträgern. Die jeweiligen Projekte erfordern erhebliche Planungskapazitäten, die mit entsprechend notwendigen Personalressourcen verknüpft sind.

Die Personalausstattung für die Planung ist in den Bundesländern aktuell nicht ausreichend, um sofort mit den notwendigen Erhaltungsmaßnahmen zu beginnen. Schon jetzt ist bei den Straßenbauverwaltungen die Verfügbarkeit von Personalressourcen für entsprechende Planungs- und Bauaufgaben limitiert. Entsprechend gilt es, neben geeigneten Finanzierungsstrukturen entsprechende Planungsäquivalenzen zu bestimmen⁴. Eine ausreichende Personalausstattung ist zwingende Voraussetzung für den zielgenauen Einsatz der Finanzierungsmittel. Nicht zuletzt die Tatsache, dass bei Stelleneinsparungen in den Behörden der Bereich der Infrastruktur häufig überproportional betroffen war, hat dazu geführt, dass für eine „Durchplanung“ von Projekten oft die Kapazitäten nicht ausreichen. Entsprechend gut aus-

⁴ Im Bereich der Fernstraßenverkehrsinfrastruktur ist zu prüfen, inwieweit die DEGES (Deutsche Einheit Fernstraßenplanungs- und -bau GmbH) weitergehende Projektmanagementaufgaben bei Planung und Bau von Neubau-, Ausbau- und Erhaltungsmaßnahmen einschließlich Brückenertüchtigung für prioritäre Fernstraßen übernehmen kann.

gebildete Ingenieure sind zudem auf dem Arbeitsmarkt oft nicht in ausreichendem Maße vorhanden. Hier sind durch langfristige Personalplanung mit ausreichenden Mitteln und durch die Einbindung Privater die entsprechenden Kapazitäten zu schaffen⁵.

4. Bedarfsnetz

Die Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung widmet sich in ihrer **Hauptaufgabe**, ausgehend von der Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur, der **Entwicklung des Bestandsnetzes** mit den entsprechenden Aufgaben Erhaltung und Betrieb sowie Nachholbedarf(siehe 2. und 3.).

Gleichwohl gehört zur (Unterfinanzierung der) Verkehrsinfrastruktur zwingend auch das *Bedarfsnetz*, welches Aus- und Neubauvorhaben umfasst. Das propagierte und popularisierte Credo „Erhaltung **vor** Neubau“ schließt entsprechend den Neubau (politisch) nicht aus. Mit diesem lassen sich **verkehrs- und infrastrukturpolitische Gestaltungsoptionen** (Priorisierung von Vorhaben nach ausgewählten Kriterien wie Ökologie, Raumerschließung etc.) überhaupt erst realisieren.

Das *Bedarfsnetz* umfasst Planung, Bau und Finanzierung von Neu- und Ausbau und hat damit eine Siedlungsräume erschließende bzw. entlastende (z.B. Umgehungsstraßen) Funktion und liefert einen Beitrag zur Auflösung von verkehrlichen Engpässen (vgl. 1.3), wenn bestehende Verkehrswege (z.B. vierstreifige Autobahnen) ausgebaut werden (seit 2005 auch als ÖPP-Modelle realisiert, vgl. auch 2.2).

4.1. Bauaufgaben im Bedarfsnetz

Zu den Bauaufgaben des Bedarfsnetzes gehören der Ausbau (Erweiterung des bestehenden Netzes), Lückenschlüsse und der Neubau (vgl. 1.3, 4.). Dabei sind diese Bauaufgaben in unterschiedlicher, abgestufter Weise an das Bestandsnetz gekoppelt:

⁵ Quelle: Ergebnisse der Länderbefragung

Baufgabe im Bedarfsnetz	Kopplung an das Bestandsnetz	Beispiele / Erläuterung / Funktionen
Ausbau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erweiterung des Bestandsnetzes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erweiterung um zusätzliche Fahrstreifen, Erweiterung um weiteres Gleis etc. zur Beseitigung von Engpässen
Lückenschluss	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Komplettierung des Bestandsnetzes 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Schließung der Lücke zwischen fertiggestellten Teilen von Verkehrswegen etc. zur Entlastung bestehende Verbindungen
Neubau	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Verknüpfung/Anschluss an das Bestandsnetz 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neuerrichtung einer (linienhaften) Verkehrsinfrastruktur (Straße, leichte/schwere Schiene, Wasserstraße) in Ergänzung/Erweiterung und mit Verknüpfung an das Bestandsnetz, erschließende und -entlastende Funktionen

Tabelle 5: Bauaufgaben im Bedarfsnetz

4.2. Wege der optimalen Realisierung

Auch in der derzeitigen Bearbeitung des Aus- und Neubaus von Verkehrswegen ist die kalendar bedingte Bereitstellung von Mitteln aus den Haushalten bestimmend für die Realisierung der Projekte. So sind beispielsweise in den Straßenbau-/Auftragsverwaltungen der Länder bei der Festlegung der Baulose neben niedrigen Baukosten, dem Erreichen von Verkehrswerten (Nutzen) auch stets die zur Verfügung stehenden Haushaltsmittel zwingend zu berücksichtigen.

Wenn ausreichende Haushaltsmittel für die Realisierung zur Verfügung stehen, können die Vorhaben sehr zeitnah umgesetzt werden. Die Finanzierung der Maßnahmen erfolgt also nach der Budgetplanung und nach den haushaltsrechtlichen Vorschriften des Bundes. Konkrete Zeitpunkte für die Baudurchführung können sich gleichwohl aus Abhängigkeiten zu anderen Vorhaben oder unterjährig aus Witterungsverhältnissen ergeben.

Im Bereich der Bundesverkehrswege müssen die Länder bei den Bundesfernstraßen die Planungen vorfinanzieren (12 – 16 % der späteren Baukosten). Der Bund erstattet lediglich nachschüssig 3 % der Baukosten. Das führt länderspezifisch unterschiedlich zu einer dramatischen Unterfinanzierung der Planungsmittel. Für die Bundesschienenwege übernimmt der Bund vorschüssig 16 % der späteren Baukosten. Dennoch verhindern häufig lange Verhand-

lungen über die (Vor-)Finanzierung der Planungsleistungen zwischen Bund und Ländern eine schnelle Realisierung der planerischen Aufgaben in Vorbereitung der Baurealisierung⁶.

Entsprechend der in 4.1 benannten Bauaufgaben der Netzergänzung nach Bedarf lassen sich, zunächst losgelöst von der Finanzierung, Strategien, Instrumente sowie Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse abbilden, die für die Ziele möglichst hoher volkswirtschaftlicher/raumökonomischer, bzw. weiterer politisch intendierten Effekte (optimale Erfüllung der in Abbildung *Bauaufgaben im Bedarfsnetz* benannten, idealtypischen Funktionen) zuträglich sind:

Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierte Zeitpunkte der Realisierung (Beginn, Dauer) ▪ Lebenszyklusansätze 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierung von Bauabschnitten ▪ Standards 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auftragsverantwortung ▪ Prüfinstrumente ▪ Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten)

Tabelle 6: Strategien, für optimale Realisierungen im Bedarfsnetz

4.3. Finanzierung

Vergleichbar mit dem Nachholbedarf im *Bestandsnetz* ist die **Projektbezogenheit** im Aus- und Neubau evident. Auch hier gelten entsprechend optimierte Zeitpunkte der Realisierung wie Maßnahmenbeginn und Maßnahmendauer, orientiert an Kapazitäts- und Verfügbarkeitsaspekten. Des Weiteren können als Instrumente Bauabschnitte optimiert und entsprechende Standards an Qualität und Outputkriterien (Leistungsfähigkeit) erfüllt werden. Diese wiederum können bonus-/sanktionsbewehrt sein.

Zu berücksichtigen sind hier auch die möglichen Nachfolgeregelungen für das Entflechtungsgesetz/Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und die Regionalisierungsmittel. Für die Planung der kommunalen Infrastruktur ist es zwingend, dass hier zeitnah Entscheidungen getroffen werden, um die nötige Mittelbereitstellung zu schaffen und so die Finanzierung zu sichern.

⁶ Quelle: Ergebnisse der Länderbefragung

Entscheidend ist darüber hinaus, dass bei Planung und Bau neuer Verkehrswege die weitere Nutzung, d.h. ein effektiver und effizienter Erhaltung und Betrieb ermöglicht sein muss (Lebenszyklusansatz; vgl. auch 2.2), da nach Baufertigstellung das Projekt in das *Bestandsnetz* übergeht und entsprechend eine weitere Phase des Lebenszyklus erreicht.

Wie bei den Aufgaben des *Bestandsnetzes* liefern also Zielvorstellungen des Bedarfsnetzes (volkswirtschaftliche bzw. raumwirtschaftliche Effekte, ökologisch orientierte Verkehrspolitik, weitere) daraus abgeleitete Strategien, denen Instrumente und geeignete Auftraggeber-Auftragnehmer-Verhältnisse zuzuordnen sind. Da die Finanzierung des Bedarfsnetzes aber mit politischen Zielen verknüpft ist, die (parlamentarisch) abzustimmen sind, liegt die Mittelbereitstellung **pro Projekt** ebenso in der Hand des jeweiligen Gesetzgebers, da eine durch politische Entscheidung ggf. nicht erfolgte Realisierung nicht zu einer Veränderung des Bestandsnetzes führt, seine Leistungsfähigkeit aber auch nicht verbessert

Daraus ergeben sich folgende Optionen für eine Finanzierungsstruktur:

Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung	Anforderungen an die Finanzierung
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierte Zeitpunkte, Qualität und Standard der Realisierung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Optimierung von Bauweisen ▪ Standards 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Auftragsverantwortung ▪ Übergabeprotokolle ▪ Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bereitstellung von Mitteln gemäß politischer Entscheidung ▪ Projektfinanzierung ▪ Ggf. Portfoliofinanzierung

Tabelle 7: Anforderung an die Finanzierung für optimale Realisierungen im Bedarfsnetz

Auch bei den Bauaufgaben im *Bedarfsnetz* stellt sich die dringliche Frage nach den Planungskapazitäten (vgl. 3.3). So müssen wie im Nachholbedarf neben geeigneten Finanzierungsstrukturen entsprechende Planungsäquivalenzen bereitgestellt werden.

5. Finanzierung: Mittelsicherung, Mittelverteilung, Mittelherkunft

Aus den Aufgabenbeschreibungen für das *Bestands-* und *Bedarfsnetz* (vgl. auch Kapitel 1)

- (effiziente) Erhaltung und Betrieb (Kapitel 2)
- (effizienter) Nachholbedarf (Kapitel 3)
- (effizienter) Aus- und Neubau/Bedarfsnetz (Kapitel 4)

leiten sich sowohl quantitative als auch qualitative Anforderungen an die Verfügbarkeit, Höhe und Art der Finanzierung ab., die sich in entsprechenden (idealtypischen) Leistungsbeziehungen (Management) und Finanzierungsoptionen und -strukturen darstellen. In zusammenfassender Darstellung (vgl. auch entsprechende Tabellen in den Kapiteln 2.3, 3.2 und 4.3) ergibt sich entsprechend:

Netztypus	Aufgabe	Strategien	Umsetzung	Leistungsbeziehung, Elemente	Anforderung an Finanzierung	Mittelsicherung über
<i>Bestandsnetz</i>	Laufende Erhaltung und Betrieb (laufender Erhaltungszustand, d.h. mit Mindestzustandswerten)	„Lebenszyklusansätze“ „Total Cost of Ownership“ (TCO)	Optimierung des Erhaltungszeitpunkts und der Losgrößen Standardisierte Aufgabenpakete unter Optimierung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen Netzzustands- und -leistungsberichte Pekuniäre Anreizinstrumente	Gesicherte, überjährige, zweckgebundene und zugriffsfeste Mittelbereitstellung Gesicherte Höhe der Mittel pro Periode / „Lebenszyklus“	z.B. „Infrastrukturkonten“
	Nachholbedarf (Zustandswert unterhalb der Anforderungen)	Optimierte Zeitpunkte der Realisierung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Netzes	Optimierung von Baulosen Standards Zügige Überführung in den laufenden Erhaltungszustand	Nutzungs-, bzw. Kapazitätsbezogene Gewährleistung Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten)	Langfristig gesichertes Budget analog zu Projektfinanzierung oder Portfoliofinanzierung	z.B. Länderfonds unter parlamentarischer Kontrolle
<i>Bedarfsnetz</i>	Ausbau Neubau Fahrstreifenerweiterung Lückenschlüsse Baul. Erweiterung	Optimierte Zeitpunkte, Qualität und Standards der Realisierung	Optimierung von Baulosen Standards	Auftragsverantwortung Übergabeprotokolle Pekuniäre Anreizinstrumente (Kapazitäten, Verfügbarkeiten)	Bereitstellung von Mitteln nach politischer Entscheidung Projektfinanzierung Ggf. Portfoliofinanzierung	Haushalt projekt- oder portfoliobezogen

Tabelle 8: Netztypus, Bauaufgaben, Strategien, Instrumente, Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen und Finanzierungsstrukturen

Dabei bezieht sich die benannte Auftragsverantwortung auf - bezüglich der jeweiligen Trägerschaft - **höchst unterschiedliche Leistungsbeziehungen**. Während im Kontext der Auftragsverwaltung der Länder für die Bundesfernstraßen (Art. 90 Absatz 2 GG) ein Auftragsverhältnis zwischen zwei öffentlichen Regierungsebenen besteht, so sind die sonstigen Leistungsbeziehungen durch ein Verhältnis zwischen einem - in der Regel privaten - Auftragnehmer und dem Eigentümer der Verkehrsinfrastruktur gekennzeichnet, dem gleichzeitig auch deren Bewirtschaftung obliegt (Landesstraßen, Kreisstraßen, Gemeindestraßen, „leichte“ Schiene).

Im Bereich der Bundeswasserstraßen besteht über die bundeseigene (Wasser- und Schifffahrts-)Verwaltung bereits eine bundeseigene Leistungsbeziehung, die insoweit keine Reform erfahren hat, wie zum Beispiel die Leistungsbeziehung zwischen der bundeseigenen, organ-privatisierten DB AG und dem Bund im Kontext der LuFV (Schiene).

Da sich die nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE Bahnen) in öffentlichem (Kommunen, Gebietskörperschaften) und/oder in privatem Eigentum befinden, ist eine entsprechende Leistungsbeziehung nicht eindeutig bestimmbar und gestaltet sich entsprechend als ein Verhältnis von Leistungserbringer und -besteller (Inhaber der Infrastruktur) in Form von privat/privat bzw. öffentlich/privat.

Hervorzuheben ist hier die kommunale Verkehrsinfrastruktur, insbesondere die (Kreis- und Gemeinde-)Straßen. Deren „Standards“ und Umsetzungsoptionen sind erheblich durch die Heterogenität der (Straßen-)Verkehrsinfrastruktur limitiert. Hier müssen entsprechende Pilotprojekte (2.5) Erkenntnisse zu möglichen standardisierbaren Verfahren effizienter Erhaltungs- und Betriebsleistungen liefern.

5.1 Anforderungen an Mittelsicherung und -verteilung

Aus den benannten (und in Kapitel 5. dargestellten) Anforderungen an die Finanzierung, abgeleitet aus den jeweiligen Aufgaben im entsprechenden Netztypus (*Bestands- und Bedarfsnetz*) sowie den inhärenten Logiken einer effektiven und effizienten Aufgabenwahrnehmung (Strategien, Umsetzung, Leistungsbeziehungen) ergeben sich folgende Anforderungen für die entsprechende Sicherung und Verteilung von Mitteln:

- **Einteilung des jeweiligen Netzabschnitts in die Kategorien mit genauer Streckenkilometerzuordnung** Erhaltung und Betrieb des *Bestandsnetzes*,
- Nachholbedarf ohne Aus- und Neubau (*Bestandsnetz*),
- Aus- und Neubau (*Bedarfsnetz*).

1. Bestimmung des Finanzbedarfes

- Periodischer Bedarf pro Jahr - Erhaltung und Betrieb des Bestandsnetzes,
- Gesamtbedarf nach Projekten - Nachholbedarf ohne Aus- und Neubau,
- Gesamtbedarf je nach Kategorie (VB+, VB, WB) - Aus- und Neubau,
- Gesamtbedarf (klassifiziert nach Netzrelevanz).

2. Bestimmung der Form und des Zeitpunktes der Mittelbereitstellung

▪ Erhaltung und Betrieb

An den nachweislichen Kosten orientierte jährliche Mittelbereitstellung mit der Möglichkeit des „Sparens“ und oder des „Vorfinanzierens“ der in der Basis (Sockelfinanzierung z.B. 95%) gesicherten Mittel - („Infrastrukturkonto“) für den Ausführenden.

▪ Nachholbedarf ohne Aus- und Neubau

Mittelbereitstellung in einem Sonder-“Etat“ mit einer steuer- und kontrollfähigen Struktur zur schnellstmöglichen Wiederherstellung des laufenden Erhaltungszustandes (jeder wiederhergestellte Meter wird dann in laufende Erhaltung und Betrieb überführt).

▪ Aus- und Neubau

Projektscharfe oder Projektportfolio-bezogene Mittelbereitstellung (optimal wäre eine komplette Durchfinanzierung der Projekte oder aber zumindest ein 3-5 jähriger Vorlauf der Finanzierung mit fester Finanzierungszusage für die Projekte.).

Deutlich zeigt wiederum die Anforderung für die Mittelsicherung:

- Die **Trennung der Aufgaben im Verkehrsnetz** (vgl. 1.).
- Die **eindeutige Zuweisung von Mitteln im Sinne des Mittelbedarfs** nach Aufgabe und Projekt (vgl. 2.).
- Die **eindeutige Zuweisung von Mitteln im Sinne der Mittelbereitstellung** nach Aufgabe und Projekt (vgl. 3.).

Die Mittelsicherung für die jeweiligen Aufgaben präsentiert sich zusammengefasst wie folgt:

„Infrastrukturkonto“ (laufende Erhaltung und Betrieb)

Mittelsicherung über:	Infrastrukturkonten,
Aufgabe:	laufende Erhaltung und Betrieb
Mittelherkunft:	zu bestimmen
Mittelsicherung:	Infrastrukturkonten, Länder
Mittelverteilung:	Über Baulastträger überregionaler Verkehrswege nach zu bestimmenden Größen (pekuniäre Kenngrößen der Erhaltung und des Betriebs)
Mittelnachweis:	Netzzustands- und -leistungsberichte der Baulastträger

Fonds (Nachholbedarf)

Mittelsicherung über:	Fonds / Sondervermögen
Aufgabe:	Nachholbedarf
Mittelherkunft:	zu bestimmen
Mittelsicherung:	Verkehrsträgerübergreifende Kapitalsammelstelle, regionale und ggf. verkehrsträgerspezifische Subeinheiten
Mittelverteilung:	Über Länder, Baulastträger, Verkehrsträger nach zu bestimmenden Größen
Mittelnachweis:	Übergabeprotokoll

Projektfinanzierung (Aus-/Neubau)

Mittelsicherung über:	Projektfinanzierung
Aufgabe:	Aus-/Neubau
Mittelherkunft:	zu bestimmen
Mittelsicherung:	Haushalt auf Ebene des Baulastträgers
Mittelverteilung:	Über Baulastträger nach zu bestimmenden Größen
Mittelnachweis:	Übergabeprotokoll

Abbildung 6: Aufgaben und Mittelsicherung

5.2 Mittelherkunft (Finanzierungs-, „Instrumente“)

In der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ sind für die jeweiligen Verkehrsträger „Instrumente“ benannt worden, die den im Kontext des Analyseteils des Abschlussberichts (Dezember 2012, vgl. auch Kapitel 1 dieses Dokuments) bezifferten „Defiziten“, d.h. den Unterfinanzierungen in Erhaltung, Betrieb sowie dem Nachholbedarf entgegenwirken sollen (siehe auch Anhang).

Entsprechend des damaligen Einsetzungsbeschlusses der VMK haben diese „Finanzierungsinstrumente“ zunächst nicht klare Verbindung zu den jeweiligen Aufgaben und Mechanismen (Strategien und Umsetzungen) der Verkehrsinfrastruktur in den Vordergrund gestellt. Das heißt, der Zusammenhang von Mittelsicherung und Mittelverteilung, der sich aus der jeweiligen Aufgabe ergibt, musste gestärkt werden. Dies trifft auch auf die entsprechende Priorisierung der Aufgaben und ihrer Umsetzungen zu. Die Finanzierungsinstrumente stellen neben ökologischen und verkehrslenkenden Maßnahmen nun auch schwerpunktmäßig die Möglichkeiten der Generierung zusätzlicher Mittel dar.

Die Betrachtung dieser „Finanzierungsinstrumente“ lässt sich wie folgt zusammenfassen:

- Die Finanzierungsinstrumente sind (weitgehend) **verkehrsträgerspezifisch**, d.h. die Optionen der Mittelherkunft beziehen sich direkt auf den Verkehrsträger,
- Die Finanzierungsinstrumente umfassen die Neu-Erhebung/Ausweitung von Gebühren und Steuern **ohne** punktgenaue Bezugnahme auf Netztypus, Aufgabe, Strategien, Umsetzung, Leistungsbeziehung und Anforderung an die Finanzierung.
- dies gilt auch für die eindeutige Zuweisung der Mehreinnahmen im Sinne des Mittelbedarfs
- sowie für die eindeutige Zuweisung der Mehreinnahmen im Sinne der Mittelbereitstellung nach Aufgabe und Projekt (vgl. 5.1).

Entsprechend dem Auftrag der Kommission, eine Umsetzung der von der „bisherigen Kommission vorgeschlagenen Instrumente und Konzepte“ (VMK-Beschluss, 10./11.04.2013) zu leisten, sollen diese Möglichkeiten der Ausweitung nicht nur in einen aufgabenspezifischen Zusammenhang (vgl. 5.1) gebracht werden, sondern auch in ihrer politischen Umsetzbarkeit geprüft werden. So kann dem Beschluss der Verkehrsministerkonferenz (ebd.), „eine Empfehlung für ein Instrument oder eine Instrumentenkombination für die kommende Bundesregierung anzustreben, um den Prozess der politischen Willensbildung voranzutreiben“, genügt werden.

Dabei wird „der Bund und der Deutsche Bundestag mit Blick auf den fortschreitenden Substanzverlust und die damit verbundenen weiter steigenden Sanierungskosten“ (ebd.) aufgefordert, neue Instrumente und Finanzierungsformen umgehend gesetzlich abzusichern.

Die Analyse der Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur (nicht ausreichende Erhaltung und Betrieb, mangelhafte Auflösung von Engpässen) ist überragt von dem sichtbaren **Substanzverlust infolge des dramatischen Nachholbedarfs**, der sich im Zusammenbruch von Netzfunktionen (vgl. Kapitel 1) manifestiert.

Entsprechend ist in der Betrachtung der Aufgaben für eine nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung die **Bereitstellung zusätzlicher Haushaltsmittel für den Nachholbedarf im Bestandsnetz prioritär**. Dies kommt auch in den Regierungsprogrammen der Parteien (CDU/CSU, SPD) zum Ausdruck. Hier muss – ohne die Notwendigkeit „neue Instrumente und Finanzierungsformen [...] gesetzlich abzusichern“ (VMK-Beschluss, 10./11.04.2013) – umgehend die Abarbeitung des Nachholbedarfs angegangen werden. Für eine zukünftige planbare und verlässliche Abarbeitung des Nachholbedarfs müssen geeignete Formen der Mittelsicherung, -verteilung und -herkunft gefunden, erprobt und bereitgestellt werden.

Bezugnehmend auf die bereits in der Kommission "Zukunft der Infrastrukturfinanzierung" propagierten und popularisierten *Fonds* bietet sich für die Abarbeitung des Nachholbedarfs im Bestandsnetz eine durch den Bund verwaltete Kapitalsammelstelle an, die die dort eingezahlten Mittel auf regionale (Länder-)Einheiten verteilt. Sowohl auf Bundes- wie auch auf Länderebene werden verkehrsträgerspezifische Subeinheiten geschaffen, die nach entsprechendem Nachweis (z.B. ZEB) Mittel für den Nachholbedarf zur Verfügung stellen. Zur Korrektur wird von der entsprechenden Gebietskörperschaft ein Eigenanteil eingebracht, der die Differenz von Warnwert und Abnahmewert deckt. Für dieses Modell ist durch den Bund zu prüfen, ob für die Mitteldistribution Grundgesetz Artikel 104b⁷ greifen kann oder ob eine entsprechende verfassungsrechtliche Änderung vonnöten ist.

Im zeitlichen Ablauf kann dieser Weg wie folgt organisiert werden: Zu Beginn der neuen Legislaturperiode ruft das BMVBS umgehend für ein Zeitfenster von ca. einem halben Jahr die Auftragsverwaltungen der Bundesfernstraßen auf, die Straßenabschnitte und Bauwerke zu melden, deren Nachholbedarf aus ihrer Sicht am dringlichsten abzarbeiten ist. Parallel erarbeitet das BMVBS einen dezidierten Kriterienkatalog für die Priorisierung der Projekte, da diese nicht nur den finanziellen Mitteln, sondern auch den Kapazitäten der Verwaltung (vgl. Kapitel 3) und Bauindustrie genügen müssen.

⁷ Der Bund kann, soweit dieses Grundgesetz ihm Gesetzgebungsbefugnisse verleiht, den Ländern Finanzhilfen für besonders bedeutsame Investitionen der Länder und der Gemeinden (Gemeindeverbände) gewähren, die

1. zur Abwehr einer Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts oder,
2. zum Ausgleich unterschiedlicher Wirtschaftskraft im Bundesgebiet oder,
3. zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums

erforderlich sind.

Entsprechende Kriterien für die Prioritätensetzung wären z.B.:

- Netzrelevanz, DTV,
- Alternativrouten bei entsprechender kapazitiver Einschränkung,
- Nutzungseinschränkungen durch entsprechenden Ist-Zustand,
- Verkehrssicherheit
- Umweltentlastung
- Entlastung der Anwohner
- Zustandsdaten (Schwellenwert).

Zeitgleich erarbeitet das BMF (verfassungs-)rechtliche Möglichkeiten der Mittelsicherung und Mittelverteilung über geeignete Modi (Fonds / Sondervermögen). Aufbauend auf den Erfahrungen der Bundesfernstraßen kann dann vergleichbar mit den anderen Verkehrsträgern (d.h. Schiene und Wasser) – unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse ihrer Steuerung (DB AG, Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes) -verfahren werden. Die Rechtssicherheit für die Ausreichung von über den Bund (erhobenen und) gesicherten Mittel an Länder und Kommunen stellt dabei (verfassungsrechtlich) die größte Hürde dar, die entsprechend zu prüfen ist (GG Art. 104 Abs. b; s.o.).

Ebenfalls pilothaft muss die Bereitstellung von Haushaltsmitteln für die Erprobung von Strategien, Umsetzungsmodellen und Leistungsbeziehungen für eine effiziente Erhaltung und Betrieb im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur getestet werden. Bis dahin ist die Bundesregierung aufgefordert, sicherzustellen, dass zusätzliche Mittel für eine dauerhaft effiziente Erhaltung sowie den Betrieb des Bestandsnetzes der Verkehrsinfrastruktur bereitgestellt werden.

5.3 Bewertung der Finanzierungs-„Instrumente“: Mittelherkunft im Kontext von Mittelsicherung und Mittelverteilung

Im Folgenden sollen die Finanzierungs-„Instrumente“, d.h. die Arten der Mittelherkunft in ihrem Kontext bewertet werden. Zusammenfassend gilt dabei der fachlich methodische Zusammenhang zwischen Mittelherkunft, Mittelsicherung und -verteilung und Aufgabe.

Für die Aufgaben im Verkehrsnetz gilt es zusätzlich zwischen den Verkehrs- und Baulastträgern zu differenzieren, da bereits unterschiedliche Arten der Mittelherkunft wirken und die Verkehrsträger eine hohe (wirtschafts-, umwelt- und sozial-)politische Bedeutung innehaben. So scheidet beispielsweise eine zusätzliche hohe Belastung der (künstlichen, d.h. Kanä-

le, Schleusen, Schiffshebewerke) Fahrtwege der Wasserstraßen durch deren Nutzer allein schon aus umwelt- und wirtschaftspolitischen („Logistik-Standort Deutschland“) Gründen aus.

Die derzeitige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland lässt sich wie folgt zusammenfassend darstellen:

Verkehrsträger	Baulastträger	Finanzierung über
Straße	Bund	Bundeshaushalt, Steuern, LKW-Maut
	Land	Landeshaushalt, Steuern
	Gemeinde	Gemeindehaushalt, Steuern, Abgaben
Schiene	Bund	Bundeshaushalt, Steuern, Trassennutzungs-, Stations- und sonstige Infrastruktur-Entgelte, Fahrtentgelte
	Gemeinde, Aufgabenträger	Kommunalhaushalt, Steuern, Fahrtentgelte
	öffentliche, private (NE-Bahnen)	Länder- und Gemeindehaushalt; Steuern, Infrastrukturnutzungsentgelte
Wasserstraße	Bund	Bundeshaushalt, Steuern, Befahrungs- und Liegegebühren (Einnahmen aus Wasser- und Schifffahrtsverwaltung)

Tabelle 9: Mittelherkunftsarten zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur nach Verkehrsträgern und Baulastträgern (die nichtbundeseigenen Wasserstraßen sind nicht aufgeführt)

Geordnet nach den Aufgaben im Netz der Verkehrsinfrastruktur ergibt sich im Überblick folgende Bewertung der verschiedenen Arten der Mittelherkunft im Kontext von Strategie, Umsetzung und Mittelsicherung und -verteilung mit Berücksichtigung der jeweiligen Verkehrs- und Baulastträger:

Nachholbedarf

		Bestandsnetz Nachholbedarf							
		Nachholbedarf (Zustandswert unterhalb der Anforderungen), ohne Erweiterungen und Verbesserungen							
Aufgabe:		Optimierte Zeitpunkte der Realisierung zur Steigerung der Leistungsfähigkeit des Netzes							
Strategien:		Optimierung von Baulosen Standards							
Umsetzung:		Nutzungs-, bzw. Kapazitätsbezogene Gewährleistung Übergabeprotokolle							
Leistungsbeziehung:		Langfristig gesicherte Budgets analog zu Projektfinanzierung oder Portfoliofinanzierung							
Anforderung an die Finanzierung:		Kontrolle							
Rolle des Parlamentes:									
		Nachholbedarf							
		Straße		Schiene			Wasserstraße		
		BFStr.	LStr.	KoStr.	DB	NE	ÖSPV	Bund	
		7,50 Mrd.	4,50 Mrd.	21,30 Mrd.	3,00 Mrd.	k.a.	4,00 Mrd.	k.a.	
		Bewertung von Optionen der Mittelherkunft							
Mittelzuteilung über:		Volumen (Mrd. €)							
Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"	Steuern								
	Umschichtung von Haushaltsmitteln:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des Anteils aus der Energiesteuer:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Energiesteuer:	0,6 je ct.	●	●	●	●	●	●	●
	Ausweitung kommunaler Erhebungsformen der KFZ-Steuer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Kfz-Steuer:	0,75 bei 10%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●	●
	Gebühren								
	Zeitabh. PKW-Maut auf BAB:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Zeitabh. PKW-Maut auf allen Straßen:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des LKW-Mautsatzes:	0,5	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der LKW-Maut auf alle Lastenklassen:	0,9	●	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut auf BStr.:	2,3	●	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut allen Verkehrswegen:	4,4	●	●	●	●	●	●	●
	Nutzungsabh. PKW-Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	City Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
Maut für Reisebusse:	0,3	●	●	●	●	●	●	●	
Befahrungsabgabe Fließgewässer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Erhöhung der Schifffahrts- und Befahrungsabgaben:	0,04 bei 50%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●	●	
Nutznießerfinanzierung:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Beiträge									
Infrastrukturabgabe aller übrigen KFZ:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Nahverkehrsabgabe:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Mittelgenerierung über									
Erhöhung der Beiträge für die LuFV	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●	
Verwendung der Dividende der DB AG für Verkehrsinfrastruktur:	0,5	●	●	●	●	●	●	●	
Zuweisung von Finanzmitteln mittels einer LuFV NE-Bahnen:	0,2	●	●	●	●	●	●	●	
Bodevig-Kommission	Steuern								
	Soli ab 2019:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
Beiträge									
Neuwagenzulassungsabgabe:	0,9 bei 1% des Neuwagenpreises	●	●	●	●	●	●	●	

Legende

	Nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich
	Mit Einschränkungen möglich / erfordert pol. Entscheidung
	Nach derzeitiger Rechtslage möglich

Abbildung 7: Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „Nachholbedarf“

Der Nachholbedarf im Bestandsnetz kann in einem ersten Schritt aus (zusätzlichen) Steuern für die Bundesverkehrswege geleistet werden. Anschließend muss der Bund Voraussetzungen, d.h. rechtliche Rahmenbedingungen, schaffen, damit über eine Kapitalsammelstelle des Bundes mit der Mittelherkunft über geeignete Beiträge alle Baulastträger aller Verkehrsträger ausreichend für eine effiziente Bedienung des Nachholbedarfs erreicht werden können.

Laufende Erhaltung und Betrieb

		Bestandsnetz							
Aufgabe:		Laufender Erhalt und Betrieb							
Strategien:		"Lebenszyklusansätze" "Total Cost of Ownership" (TCO)							
Umsetzung:		Optimierung des Erhaltungszeitpunkt und Losgrößen Standardisierte Aufgabenpakete unter Optimierung der Leistungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur							
Leistungsbeziehung:		Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Netzzustands- und -leistungsbericht							
Anforderung an die Finanzierung:		Gesicherte, überjährige, zweckgebundene und zugriffssichere Mittelbereitstellung Gesicherte Höhe der Mittel / Lebenszyklus							
Rolle des Parlamentes:		nach entsprechenden gesetzlichen Grundlagen keine							
		Mittelbedarf und Unterfinanzierung (p.a.)							
		Straße			Schiene			Wasserstraße	
		BFStr.	LStr.	KoStr.	DB	NE	ÖSPV	Bund	
Mittelbedarf p.a. (Stand Dezember 2012)		3,70 Mrd.	1,55 Mrd.	6,25 Mrd.	3,00 Mrd.	0,30 Mrd.	0,55 Mrd.	1,10 Mrd.	
Unterfinanzierung p.a., Stand Dezember 2012		0,80 Mrd.	0,45 Mrd.	1,25 Mrd.	1,00 Mrd.	0,15 Mrd. €	0,33 Mrd.	0,55 Mrd.	
		Bewertung von Optionen der Mittelherkunft							
Mittelzuteilung über:		Volumen (Mrd. €)							
Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"	Steuern								
	Umschichtung von Haushaltsmitteln:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des Anteils aus der Energiesteuer:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Energiesteuer:	0,6 je ct.	●	●	●	●	●	●	●
	Ausweitung kommunaler Erhebungsformen der KFZ-Steuer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Kfz-Steuer:	0,75 bei 10%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●	●
	Gebühren								
	Zeitabh. PKW-Maut auf BAB:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Zeitabh. PKW-Maut auf allen Straßen:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des LKW-Mautsatzes:	0,5	●	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der LKW-Maut auf alle Lastenklassen:	0,9	●	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut auf BStr.:	2,3	●	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut allen Verkehrswegen:	4,4	●	●	●	●	●	●	●
	Nutzungsabh. PKW-Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
	City Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●
Maut für Reisebusse:	0,3	●	●	●	●	●	●	●	
Befahrungsabgabe Fließgewässer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Erhöhung der Schifffahrts- und Befahrungsabgaben:	0,04 bei 50%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●	●	
Nutznießerfinanzierung:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Beiträge									
Infrastrukturabgabe aller übrigen KFZ:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Nahverkehrsabgabe:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	●	
Mittelgenerierung über									
Erhöhung der Beiträge für die LuFV	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	●	
Verwendung der Dividende der DB AG für Verkehrsinfrastruktur:	0,5	●	●	●	●	●	●	●	
Zuweisung von Finanzmitteln mittels einer LuFV NE-Bahnen:	0,2	●	●	●	●	●	●	●	
Bodewig-Kommission	Steuern								
	Soli ab 2019:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	
Beiträge									
Neuwagenzulassungsabgabe:	0,9 bei 1% des Neuwagenpreises	●	●	●	●	●	●	●	

Legende

- Nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich
- Mit Einschränkungen möglich / erfordert pol. Entscheidung
- Nach derzeitiger Rechtslage möglich

Abbildung 8: Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „laufende Erhaltung und Betrieb“

Für die laufende bauliche Erhaltung und den Betrieb kommen in Zukunft auch geeignete Gebühren in Frage. Bevor diese wirksam werden, muss der Bund Strategien, Umsetzungen, Leistungsbeziehungen und Optionen der Mittelsicherung und -verteilung über entsprechende Pilotprojekte prüfen. Eine Erhöhung von Gebühren der Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße scheiden aus wirtschafts-, umwelt- und sozialpolitischen Erwägungen weitestgehend aus.

Aus- und Neubau

		Bedarfsnetz						
Aufgabe:		Ausbau, Lückenschluss, erweiterte Ersatzneubauten und Neubau						
Strategien:		Optimierte Zeitpunkte, Qualität und Standards der Realisierung						
Umsetzung:		schnellst mögliche Realisierungszeit in Berücksichtigung von Verkehrsrelationen, Optimierung von Baulosen						
Leistungsbeziehung:		Auftragsverantwortung Übergabeprotokolle						
Anforderung an die Finanzierung:		Bereitstellung von Mitteln nach politischer Entscheidung z.B. Bedarfsplan bzw. IRP bezogene Gegenfinanzierung						
Rolle des Parlamentes:		Entscheidung						
		Aus- und Neubau						
		Straße		Schiene			Wasserstraße	
		BFStr.	LStr.	KoStr.	DB	NE	ÖSPV	Bund
		Bewertung von Optionen der Mittelherkunft						
Mittelzuteilung über:		Volumen (Mrd. €)						
Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"	Steuern							
	Umschichtung von Haushaltsmitteln:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des Anteils aus der Energiesteuer:	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Energiesteuer:	0,6 je ct.	●	●	●	●	●	●
	Ausweitung kommunaler Erhebungsformen der KFZ-Steuer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der Kfz-Steuer:	0,75 bei 10%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●
	Gebühren							
	Zeitabh. PKW-Maut auf BAB:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●
	Zeitabh. PKW-Maut auf allen Straßen:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung des LKW-Mautsatzes:	0,5	●	●	●	●	●	●
	Erhöhung der LKW-Maut auf alle Lastenklassen:	0,9	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut auf BStr.:	2,3	●	●	●	●	●	●
	LKW-Maut allen Verkehrswegen:	4,4	●	●	●	●	●	●
	Nutzungsabh. PKW-Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●
	City Maut:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●
Maut für Reisebusse:	0,3	●	●	●	●	●	●	
Befahrungsabgabe Fließgewässer:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	
	0,04 bei 50%iger Erhöhung	●	●	●	●	●	●	
Nutznießerfinanzierung:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	
Beiträge								
Infrastrukturabgabe aller übrigen KFZ:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	
Nahverkehrsabgabe:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	●	
Mittelgenerierung über								
Erhöhung der Beiträge für die LuFV	entspr. politischer Priorität	●	●	●	●	●	●	
Verwendung der Dividende der DB AG für Verkehrsinfrastruktur:	0,5	●	●	●	●	●	●	
Zuweisung von Finanzmitteln mittels einer LuFV NE-Bahnen:	0,2	●	●	●	●	●	●	
Bodewig-Kommission	Steuern							
	Soli ab 2019:	abh. von Ausgestaltung	●	●	●	●	●	
Beiträge								
Neuwagenzulassungsabgabe:	0,9 bei 1% des Neuwagenpreises	●	●	●	●	●	●	

Legende

- Nach derzeitiger Rechtslage nicht möglich
- Mit Einschränkungen möglich / erfordert pol. Entscheidung
- Nach derzeitiger Rechtslage möglich

Abbildung 9 : Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „Aus- und Neubau“

Der Neubau bleibt in der Hand der parlamentarischen Verantwortung. Für seine Finanzierung bieten sich vor allem Steuermittel an. Strategien, Umsetzungen, Leistungsbeziehungen und Optionen der Mittelsicherung und -verteilung sind durch vom Bund finanzierte Pilotprojekte zu prüfen. Dabei kann auch auf die Erfahrungen der Projektfinanzierung im Bereich des Nachholbedarfs zurückgegriffen werden.

Bereits im Kontext der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ sind Arten der Mittelherkunft im Europäischen Kontext durch verschiedentliche Gespräche und Stellungnahmen seitens des Generaldirektorats Verkehr (DG MOVE) thematisiert worden. Die Europäische Kommission befürwortet Nutzergebühren beim Verkehrsträger Straße zur „Finanzierung einer qualitativ hochwertigen Infrastruktur“ (Mitteilung der Kommission über die Erhebung nationaler Straßengebühren auf leichte Privatfahrzeuge, COM(2012) 199 final vom 14.05.2012). So wird in der Richtlinie 2011/76/EU „zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge“ gefordert, dass Mautgebühren auf dem Grundsatz der Anlastung von Infrastrukturkosten beruhen.

Hinsichtlich der Neuschaffung von Gebühren/Abgaben für PKW gilt, dass diese EU-rechtskonform sein müssen.

In diesem Zusammenhang wird auf die Richtlinie 2004/52/EG (Interoperabilität der elektronischen Mautsysteme in der Europäischen Union) hingewiesen, welche die Schaffung eines europäischen elektronischen Mautdienstes (EETS) als Ergänzung zu den nationalen elektronischen Mautdiensten der Mitgliedstaaten vorsieht.

6. Anhang

6.1. Verkehrsinfrastrukturnetze

Verkehrsträger	Netzzugehörigkeit i.e.S. (siehe oben)
Straße	Straßenkörper, d.h. Straßengrund, Straßenunterbau, Straßenoberbau, Brücken, Tunnel, Durchlässe, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen, Haltestellenbuchten für den Linienverkehr, Rad- und Gehwege, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichlaufen, Signalanlagen, Telematik.
Schiene	Schienenprofile, Schwellen, Schienenbefestigungen, Schotterbett, Unterbau, Brücken, Tunnel, Durchlässe, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Fahrdrabt, Signalanlagen und Sicherheitstechnik, Bahnsteige sowie weitere ortsfeste Anlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Nutzung durch das jeweilige Verkehrsmittel stehen und für den Betrieb notwendig sind.
Wasserstraße	Technische Anlagen zur Gewährleistung der Schifffahrt und für ihren sicheren Betrieb wie Schiffsschleusenanlagen, Schleusenkammern, Wehranlagen, Sperrwerke, Brücken über Bundeswasserstraßen in Unterhaltungslast der WSV, Kanalbrücken, Buhnen und Schifffahrtszeichen, sowie Fahrtröge bei Kanälen.

Tabelle 10: Verkehrsinfrastrukturnetze

6.2. Bestands- und Bedarfsnetz

Die Unterhaltung des *Bestandsnetzes* der Verkehrsinfrastruktur wird durch die betriebliche Unterhaltung, bauliche Instandhaltung, Instandsetzung und Erneuerung (zusammengefasst als Erhaltung) sowie den Nachholbedarf der durch mangelnde bauliche Erhaltung entstandenen Reinvestitionsbedarfe beschrieben.

Dem gegenüber steht das *Bedarfsnetz*. Es umfasst Planung, Bau und Finanzierung von Neu- und Ausbau und hat damit eine Siedlungsräume erschließende bzw. entlastende Funktion (z.B. Umgehungsstraßen) und liefert einen Beitrag zur Auflösung von verkehrlichen Engpässen.

	(Mittel für) Erhaltung und Betrieb	(Mittel für) Nachholbedarf	(Mittel für) Erweiterung
Voraussetzungen zur Klassifikation	Bestandsnetz		Bedarfsergänzung
	Endgültige Ausbaustufe	Kein Ausbaubedarf	Erweiterung
	Neuwertige Bauwerke	Nachholbedarf im Bestand	Aufnahme in den Bedarfsplan als vordringlicher Bedarf
	Gebrauchswert < 3	Ohne Kapazitätserweiterung	Aufnahme in den IRP

Tabelle 11: Klassifikationen im Bestands- und Bedarfsnetz

6.3. ZEB

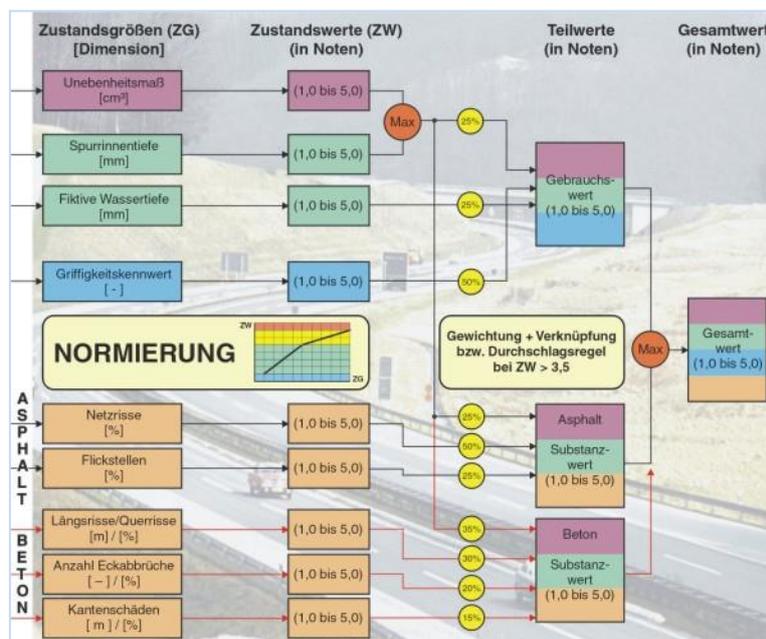


Abbildung 10: Teilprojekt 4, Bewertung und standardisierte Auswertung**Quelle: BAST**

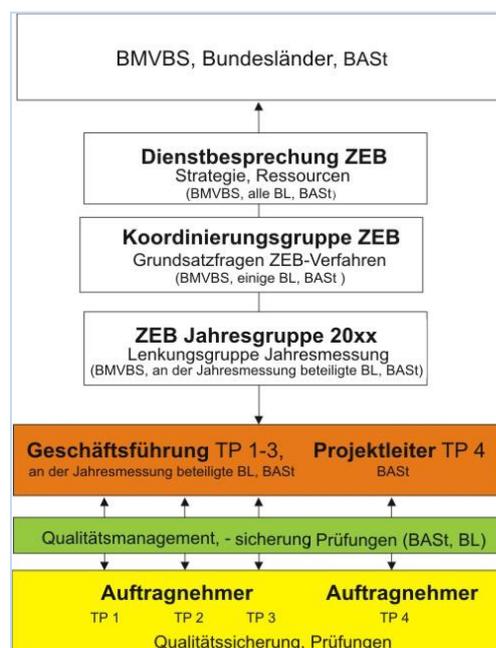
Die Teilprojekte 1 bis 3 werden für Bundesfernstraßen in Abstimmung mit dem BMVBS durch die Länder ausgeschrieben, Teilprojekt 4 durch die Bundesanstalt für Straßenwesen (BAST). Dabei obliegen der BAST im Rahmen der ZEB die Geschäftsführung und die Koordination der Qualitätsmanagementaktivitäten.

Mit der ZEB wird über einen Zeitraum von vier Jahren das Netz der Bundesfernstraßen erfasst. Dieser Zeitraum wird durch zwei *Messkampagnen* abgebildet. Mit der ersten zweijährigen Messkampagne werden die Bundesautobahnen, mit der zweiten die Bundesstraßen erfasst. Die Erfassung der Fahrbahnoberfläche erfolgt dabei in drei *Teilprojekten*.

1. Längs- und Querebenheit
2. Griffigkeit und
3. Oberflächenbild

Nach Abschluss der Zustandserfassung wird mit der Zustandsbewertung der Straße begonnen. Zu diesem Zweck wird ein Bewertungsschlüssel angewendet, der vom Zustandswert 1 (sehr guter Zustand) bis zum Zustandswert 5 (sehr schlechter Zustand) reicht. Innerhalb dieser Einteilung werden folgende Zustandswerte unterschieden:

- Zielwert bzw. Abnahmewert (Zustandswert 1,5)
- Warnwert (Zustandswert 3,5)
- Schwellenwert (Zustandswert 4,5)

**Abbildung 11: ZEB Aufbauorganisation**

Quelle: BAST

Die ZEB wird laufend weiterentwickelt. Sie wird zum Teil auch im nachgeordneten Netz (Landes-, Staats-, Kreis- und Gemeindestraßen) angewandt. Mit Einführung der Doppik (Doppelte Haushaltsführung in Konten) in vielen Städten und Gemeinden im Laufe der letzten Jahre ist die Ermittlung des Straßenzustands, d.h. dessen Gebrauchs- und v.a. Substanzwert besonders evident geworden. Die Erfassung und Bewertung erfolgt dabei in Teilen auch mit den Instrumenten der ZEB (s.o.). Sie ist auf kommunaler Ebene gleichwohl nicht verbindlicher Standard. Entsprechend stellt sich die Zustandserfassung und -bewertung auf kommunaler Ebene ausgesprochen heterogen dar.

	Bezeichnung des Reformprojekts	Reformmodell	MHR-Grobkonzept	MHR-Feinkonzept	Neuaustrichtung MHR-Projekt	Kernelemente des neu ausgerichteten Reformmodells
Bund	Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens (MHR)	erweiterte Kameralistik	vorgelegt im Juli 2008	vorgelegt im Juni 2009	beschlossen im Jahr 2010	- KLR (nicht flächendeckend) - Vermögensrechnung
Bundesland	Landesebene		Kommunale Ebene			
	Bezeichnung des Reformprojekts	Reformmodell	Bezeichnung des Reformprojekts	Reformmodell	Doppischer Haushaltsplan/Jahresabschluss verpflichtend ...	Gesamt-/Konzernabschluss verpflichtend ...
Baden-Württemberg	Neue Steuerungsinstrumente (NSI)	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Doppik	ab 2016	ab 2018
Bayern	Neue Steuerungselemente	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Finanzwesen (NKFW)	Option: Doppik oder Kameralistik	---	fünf Jahre nach erstem doppischen Jahresabschluss; frühestens ab 2012 (falls Umstellung auf Doppik)
Berlin	---	erweiterte Kameralistik	[siehe Landesebene]			
Brandenburg	Neues Finanzmanagement (NFM)	erweiterte Kameralistik	Kommunale Doppik	Doppik	ab 2011	zwei Jahre nach erstem doppischen Jahresabschluss
Bremen	Integriertes Öffentliches Rechnungswesen (IÖR)	Doppik	[siehe Landesebene]			
Hamburg	Strategische Neuaustrichtung des Haushaltswesens (SNH)	Doppik	[siehe Landesebene]			
Hessen	Neue Verwaltungssteuerung (NVS)	Doppik	Neues Kommunales Rechnungs- und Steuerungssystem (NKRS)	Doppik	ab 2015	ab 2015/2021
Mecklenburg-Vorpommern	Landes-Kosten-Leistungsrechnung Mecklenburg-Vorpommern (Landes-KLR M-V)	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Doppik	ab 2012	drei Jahre nach erstem doppischen Jahresabschluss
Niedersachsen	Leistungsorientierte Haushaltswirtschaft Niedersachsen (LoHN)	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	Doppik	ab 2012	ab 2012
Nordrhein-Westfalen	Einführung von Produkt Haushalten zur Outputorientierten Steuerung. Neues Rechnungswesen (EPOS.NRW)	Doppik	Neues Kommunales Finanzmanagement (NKFM)	Doppik	ab 2009	ab 2010
Rheinland-Pfalz	---	erweiterte Kameralistik	Kommunale Doppik	Doppik	ab 2009	ab 2013
Saarland	Neue Steuerung	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	Doppik	ab 2010	ab 2014
Sachsen	Neues Steuerungsmodell (NSM)	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Doppik	ab 2013	ab 2016
Sachsen-Anhalt	Neue Steuerungsinstrumente (NSI)	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Haushalts- und Rechnungswesen (NKHR)	Doppik	ab 2013	ab 2016
Schleswig-Holstein	Neue Steuerung	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Rechnungswesen (NKR)	Option: Doppik oder erweiterte Kameralistik	---	sechs Jahre nach erstem doppischen Jahresabschluss (falls Umstellung auf Doppik)
Thüringen	---	erweiterte Kameralistik	Neues Kommunales Finanzwesen (NKFM)	Option: Doppik oder Kameralistik	---	drei Jahre nach erstem doppischen Jahresabschluss (falls Umstellung auf Doppik)

Abbildung 12: Haushaltsreformen in Deutschland (Stand: Mai 2012)

Quelle: www.haushaltssteuerung.de

Die Daten aus der Zustandserfassung stehen als Zahlen, Streckenbänder, Streckenbilder, Profile und Karten digital zur Verfügung. Sie werden innerhalb der Verwaltung den zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern zur Verfügung gestellt.

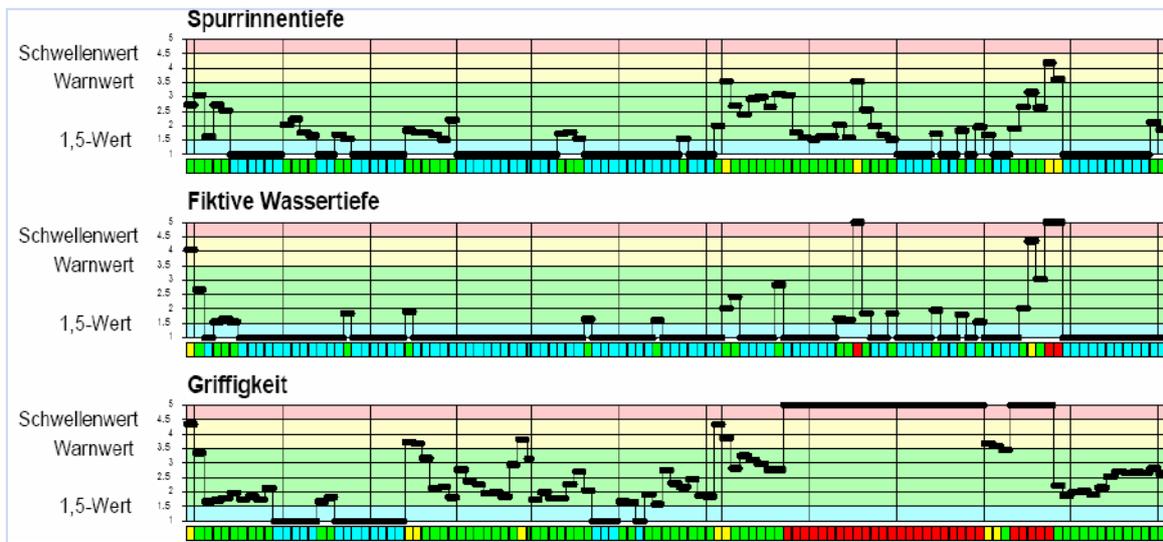


Abbildung 13: Zustandsbewertung (bewertete Zustandserfassung). Darstellung von drei Merkmalen

Quelle: Niederrheinische Industrie- und Handelskammer (2007)

6.4. LuFV

Die Erfüllung der Zielstellungen für die Qualitätskennzahlen im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) ist in Teilen sanktionsbewehrt (siehe unten). Das Eisenbahnbundesamt (EBA) prüft die Erfüllung der Zielstellungen auf Grundlage des jährlich von den EIU vorzulegenden *Infrastrukturzustands- und -entwicklungsberichts (IZB)*.

Sanktionsbewehrte Kennzahlen sind dabei:

- theoretischer Fahrzeitverlust,
- Anzahl von Infrastrukturmängeln (Langsamfahrstellen größer 180 Tage),
- Funktionalität der Bahnsteige,
- Bewertung der Anlagenqualität der Bahnhöfe,
- Versorgungssicherheit mit Bahnenergie.

Nicht sanktionsbewehrte Kennzahlen sind:

- Summe aller Störbestehenszeiten,
- Durchschnittsalter der Gleise, Weichen und Brücken,
- Gesamtzustandsnote für Brücken und Tunnel.

Die LuFV begann am 01.01.2009 und wurde für eine Laufzeit bis 31.12.2013 abgeschlossen. In den Jahren 2013 und 2014 erhalten die EIU der DB 250 Mio. € zusätzliche Mittel. Nach der Bundestagswahl 2013 soll die LuFV neu ausgehandelt werden. Dabei sollen neue Prüfkriterien eingeführt werden, beispielsweise der Zustand von Brücken. Der jährliche Bundeszuschuss soll ab 2016 auf 3 Mrd. € angehoben werden.

Bei insgesamt positiver Rezeption der LuFV ist auch deutliche Kritik seitens des Bundesrechnungshofs wie auch verschiedener Verbände zu vermerken. 2011 rügte beispielsweise der Bundesrechnungshof, dass die „Outputkontrolle bei der Schienenwegefinanzierung bislang nicht geeignet“ sei, weil unter anderem in der Feststellung und Dokumentation der Infrastruktur 7.300 km „und mehr als 31.000 Weichen/Kreuzungen (etwa 43 Prozent)“ Gleise fehlten (diese Dokumentation ist nicht sanktionsbewehrt; siehe oben). In seinen *Bemerkungen zur Haushaltsführung des Bundes 2012* kritisierte der Bundesrechnungshof bei einigen Kennzahlen der LuFV "erhebliche Systemmängel". Entsprechend gestalten sich auch die Forderungen von Verbänden für eine Weiterentwicklung der LuFV: So sollen entsprechend neue Kennzahlen aufgenommen werden wie Fahrwegzustand, Altersstruktur der Anlagen, Verfügbarkeit der Anlagen sowie die Leistungsfähigkeit/Kapazität der Strecken und Knoten. Darüber hinaus sollte der Stand der Abarbeitung des Nachholbedarfes dokumentiert werden.

6.5. Netzzustands- und Leistungsbericht

Idealtypisch setzt sich ein Netzzustands- und Leistungsbericht aus folgenden Teilen zusammen:

- Einem allgemeinen Teil, der die Hauptaussagen zu den Qualitätskennzahlen und deren Erfüllung sowie zum Volumen der Investitionen und der Instandhaltung enthält. Das strategische Konzept zur Netzentwicklung soll dort in seinen Grundzügen erläutert werden. Der Bericht enthält Angaben über den Bestand an wichtigen Anlagen der Straße, Schiene und Wasserstraße in ihrer Struktur und Entwicklung. Darüber hinaus enthält er weitere Qualitätskennzahlen, die den Zustand des Netzes ergänzend beschreiben. Geeignete Kennzahlen hierfür könnten z.B. sein: Durchschnittsalter wichtiger Anlagen, Zustandskategorien für Brücken und Tunnel. Ebenfalls aufgeführt sind Beurteilungskriterien, welche die Qualität der Betriebsführung bzw. die Leistungsfähigkeit des Netzes charakterisieren und Kernaussagen der folgenden Berichtsteile in zusammengefasster Form.

- Ein Investitionsbericht für Straße, Schiene und Wasserstraße, in dem die Investitionskonzeptionen beschrieben werden und über wesentliche Investitionen in das Bestandsnetz für das vergangene Kalenderjahr informiert wird.
- Ein Instandhaltungsbericht für die vorgenannte Infrastruktur, in dem auf die Instandhaltungsstrategie und deren Umsetzung im Berichtsjahr und im Mittelfristzeitraum detailliert eingegangen werden soll. In den Investitions- und Instandhaltungsberichten sollte die Verknüpfung der beiden Elemente im Lebenszyklus der Anlagen im Hinblick auf die Sicherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur sowohl im Ist-Zustand als auch für die Zukunft so beschrieben werden, dass der Zusammenhang zur Entwicklung des Zustandes der Verkehrsinfrastruktur schlüssig nachvollzogen werden kann.
- Ein Leistungsbericht für die Straße, Schiene und Wasserstraße, in dem die jeweiligen Fahrleistungen, Kapazitäten, Stauaufkommen und Störungen des Betriebsablaufes dokumentiert sind.

Zum Netzzustands- und -leistungsbericht gehören außerdem

- das Infrastrukturkataster, das angesichts der darin enthaltenen internen Daten jedoch nicht Bestandteil des öffentlich zugänglichen Teils wird;
- Daten, die sowohl den Instandhaltungs-, den Investitions- als auch den Leistungsbericht untermauern.

6.6 Fonds-Modelle

Finanzierung des Fonds
<ul style="list-style-type: none"> • Steuermittel, • Gebühren oder sonstige Abgaben, • öffentliches oder privates Fremdkapital.
Mögliche Aufgaben des Fonds
<ul style="list-style-type: none"> • Erhebung und Verteilung von Mitteln, insbesondere Abgaben zwischen und für unterschiedliche Baulastträger, • verkehrsträgerspezifische oder verkehrsträgerübergreifende Finanzierung, • baulastträgerbezogene oder baulastträgerübergreifende Finanzierung, • Fremdkapitalaufnahme.
Rechtliche Ausgestaltung und Verwaltung des Fonds
<ul style="list-style-type: none"> • Rechtlich selbständig oder unselbständig, • Sondervermögen, • haushaltsnahe oder haushaltsferne Struktur, • zuständige Organe, • zeitliche Begrenzung des Fonds.

Tabelle 12: Fonds-Modelle

Österreich: ASFINAG

Die ASFINAG (Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft) ist eine österreichische Infrastrukturgesellschaft, die für die Planung, die Finanzierung, den Ausbau, die Erhaltung, den Betrieb und die Bemannung des österreichischen Autobahnen- und Schnellstraßennetz zuständig ist. Sie befindet sich vollständig im Besitz des Bundes und ist in 5 Konzernbereiche gegliedert.

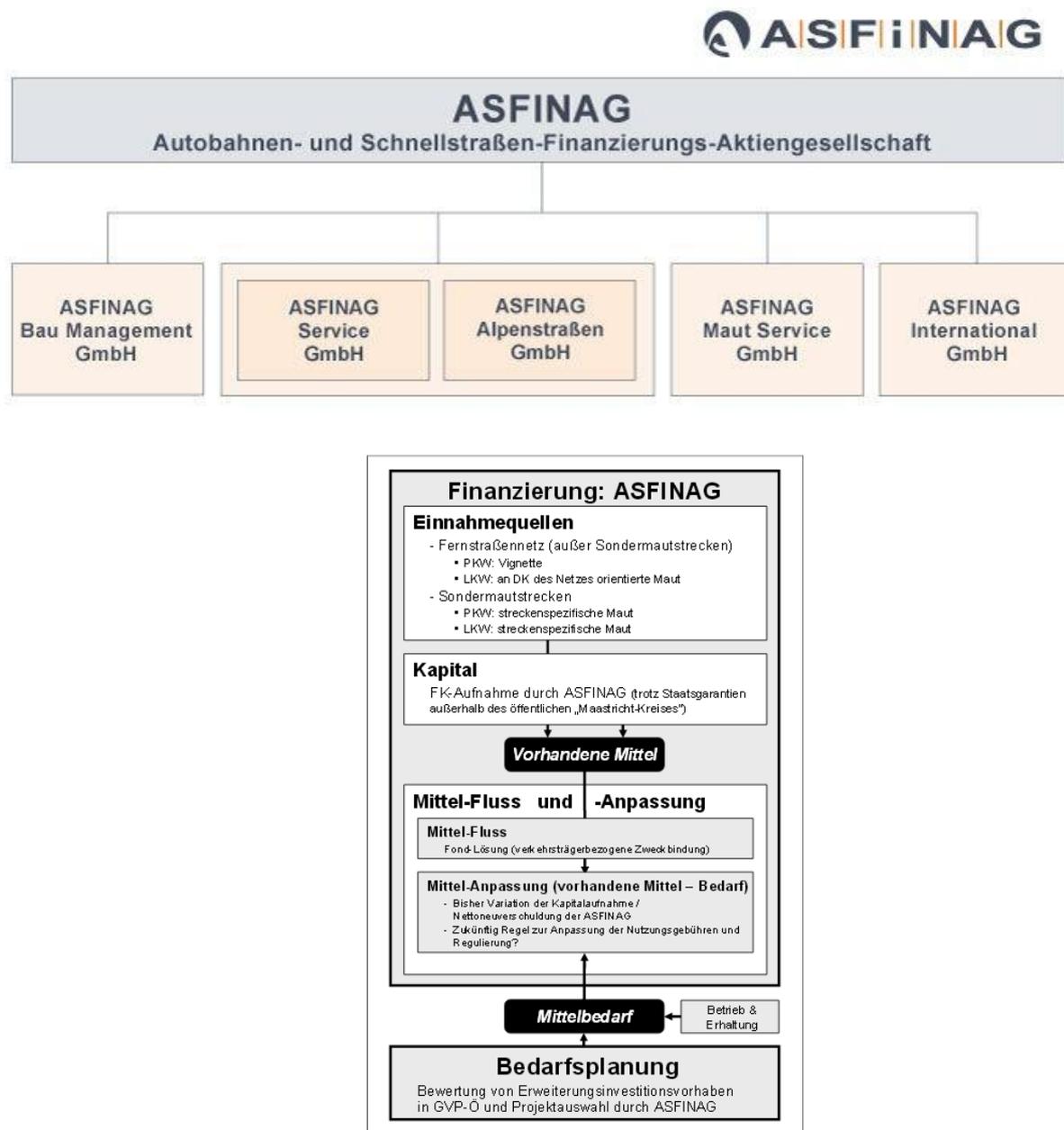


Abbildung 14: Organisationsstruktur ASFINAG Quelle: Website ASFINAG

Schweiz: FinöV-Fonds

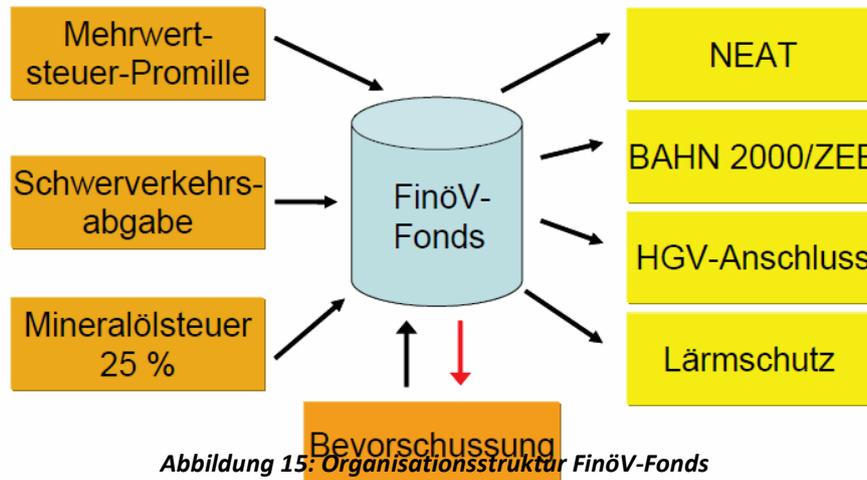


Abbildung 15: Organisationsstruktur FinöV-Fonds

Quelle:

http://tudresden.de/die_tu_dresden/fakultaeten/fakultaet_wirtschaftswissenschaften/bwl/ee2/lehrstuhleiten/ordner_publicationen/publications/wp_tr_02_beckers_brenck_hirschhausen_klatt_ASFINAG.pdf

	Aufwand	Erfolgsrechnung FinöV-Fonds	Ertrag
Mittelgewährung an die Ersteller/Bahnen	Fondsentrnahmen für Projekte - NEAT - BAHN 2000 / ZEB - HGV-Anschluss - Lärmschutz	Zweckgebundene Einnahmen - Mehrwertsteuer - Schwerverkehrsabgabe - Mineralölsteuer	Aktivierung der Bevorschussung (Verlust)
Durch den Fonds zu tragen			

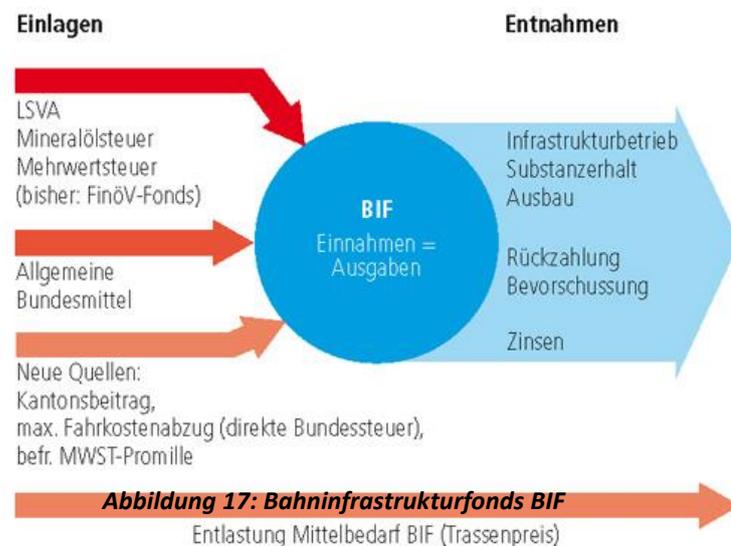
Abbildung 16:

Erfolgsrechnung FinöV-Fond

http://www.bav.admin.ch/alptransit/01376/01377/01379/index.html?lang=de&download=NHZLZeg7t,lnp6l0NTU042l2Z6ln1acy4Zn4Z2qZpnO2Yuuq2Z6gpJCDd3x,gmym162epYbg2c_JjKbNoKSn6A--

Schweiz: BIF

FABI: Bahninfrastrukturfonds BIF



Quelle: <http://www.tcs.ch/de/der-club/politik/politische-dossiers/finanzierung-bahninfrastruktur.php>

Schweiz: NEAT

Die NEAT (Neue Eisenbahn-Alpentransversale) ist ein Großprojekt der Schweiz, das zur Verbesserung des Eisenbahn-Transitverkehrs in Nord-Süd-Richtung dient, um eine Verlagerung des Schwerverkehrs von der Straße auf die Schiene zu erreichen. Die Abkürzung NEAT wurde später durch den sprachunabhängigen Namen AlpTransit abgelöst.

Die AlpTransit Gotthard AG wurde am 12. Mai 1998 gegründet. Sie ist eine 100-prozentige Tochtergesellschaft der Schweizerischen Bundesbahnen (SBB). Die ATG ist Bauherr der neuen Eisenbahn-Alpentransversale, Achse Gotthard, mit den Basistunneln am Gotthard und Ceneri, das größte Infrastrukturprojekt der Schweiz. Die Gesellschaft ist in vier zentrale Geschäftsbereiche gegliedert:

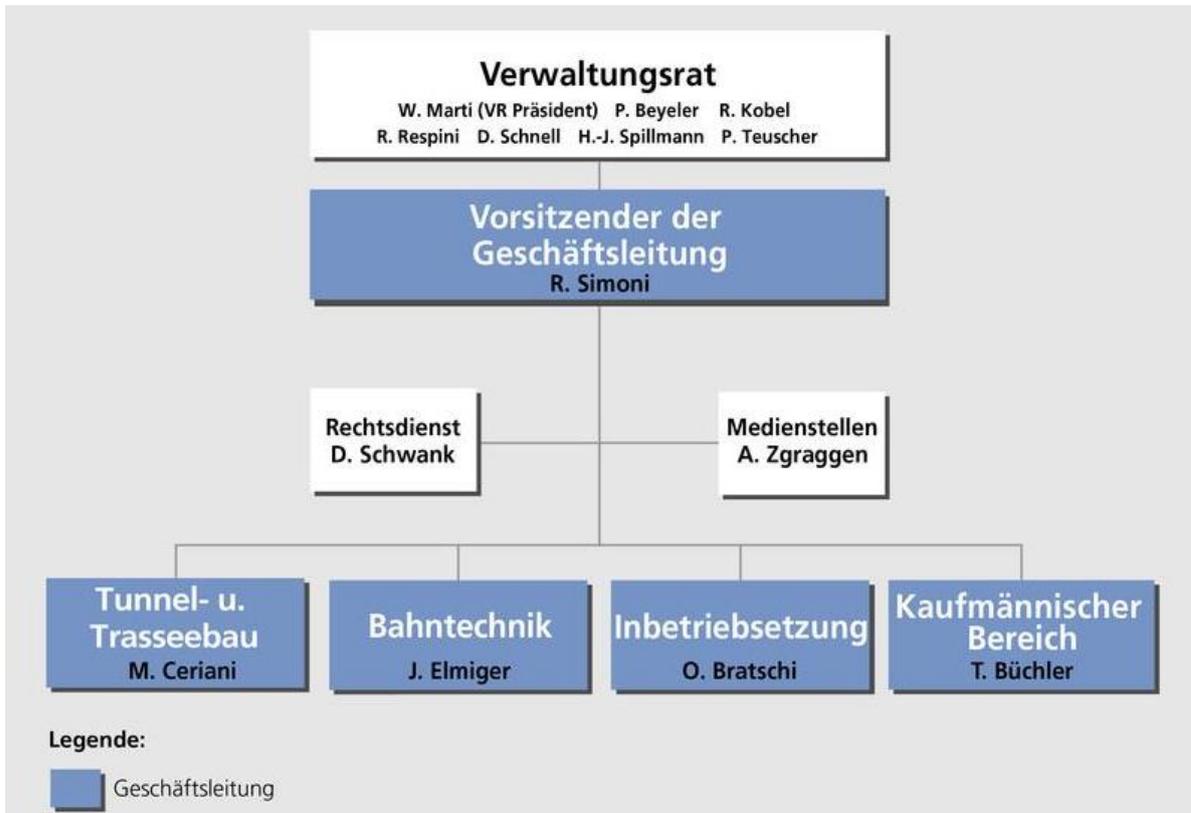


Abbildung 18: Organisationsstruktur AlpTransit

Quelle: <http://www.alptransit.ch/de/ueber-alptransit/ueber-alptransit.html>

Frankreich: Ecotax

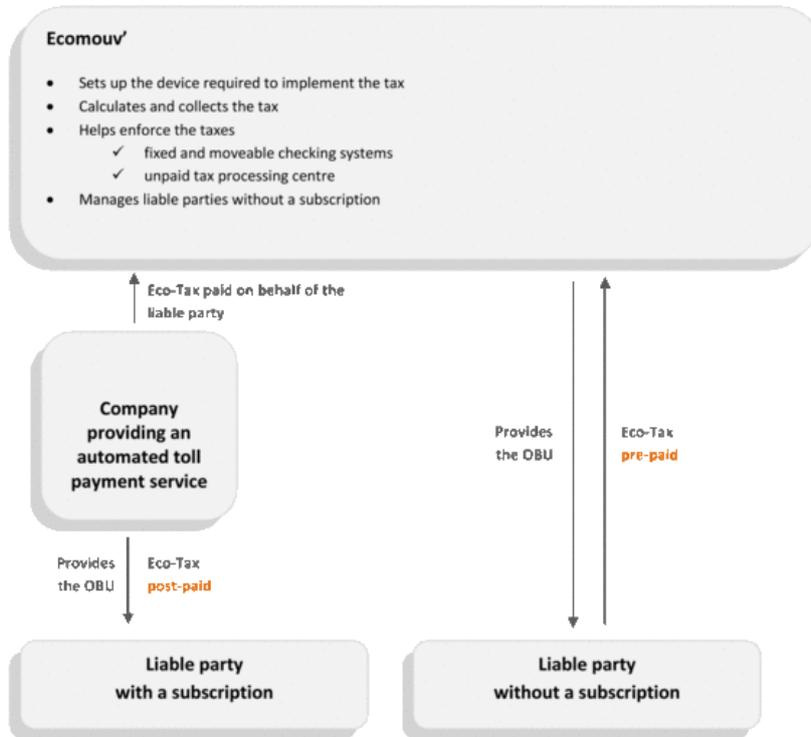


Abbildung 19: Struktur Ecotax

Quelle: <http://www.ecotaxe-france.com/eco-tax-what-you-need-to-know/what-is-hgv-eco-tax/>

6.7. Pilotprojekte

Die Länder haben eine Reihe von Pilotprojekten entwickelt, zu deren Merkmalen unter anderem:

- die Definition und Verfolgung von Qualitäts- und Verfügbarkeitszielen;
- eine Bedarfsermittlung unter Berücksichtigung einer umfassenden Lebenszyklusbetrachtung, einer Bestandsaufnahme, dem jeweiligen Verkehrsaufkommen und der definierten Qualitäts- und Verfügbarkeitsziele;
- eine mehrjährige Maßnahmenplanung zum Werterhalt des bestehenden Straßennetzes.

Besonders hervorzuheben sind hierbei folgende Projekte:

- In Hessen wurde eine Verkehrsinfrastrukturkommission gegründet mit der Aufgabenstellung, neue Wege für die Finanzierung, das Management und den Werterhalt der Straßeninfrastruktur des Landes aufzuzeigen. Dabei werden alle Aspekte einer umfassenden Lebenszyklusbetrachtung und alle Themen der Finanzierung und der betriebswirtschaftlichen Rahmenbedingungen betrachtet. Die Analyse erstreckt sich über die Bereiche der Erhaltung, des Betriebs und der Unterhaltung mit dem derzeitigen Fokus auf Kreis- und Landesstraßen.

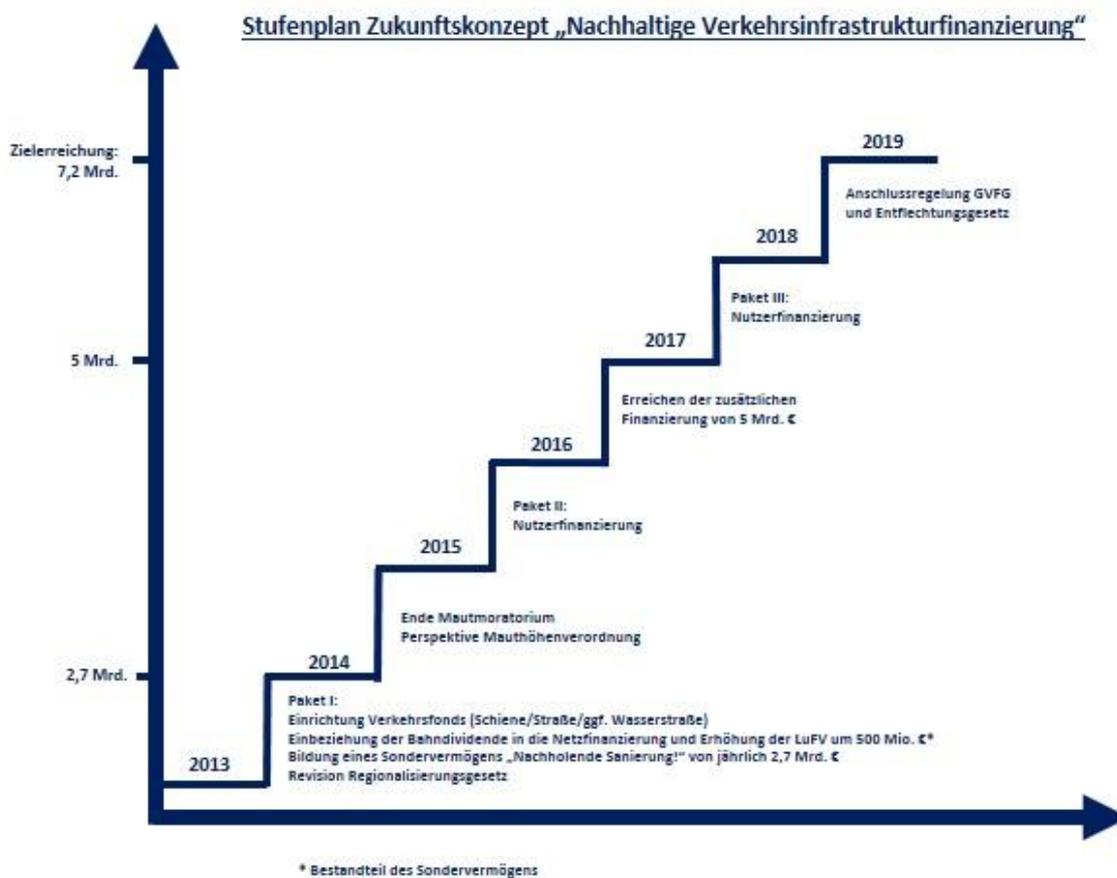
Kern der Empfehlungen ist eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) mit einer Vertragslaufzeit von 10 Jahren. Der Auftraggeber ist dabei der Eigentümer der jeweiligen Straßeninfrastruktur.

- Standardisierung der Voruntersuchungen bei der Schadensanalyse bei Erhaltungsmaßnahmen, Verbesserung der Qualität der Bauüberwachung durch entsprechende technische Vertragsbedingungen, Beschaffung kostengünstigerer, emissionsreduzierender Straßenbeläge, verstärkte Beachtung der Gewährleistung der Entwässerungsfunktion (Baden-Württemberg).
- Funktionsbauverträge mit privater Vorfinanzierung, Einführung eines Koordinierten Erhaltungs- und Bauprogramms (KEB). Das KEB unterstützt die Staatlichen Bauämter bei der mittelfristigen Planung von Erhaltungsmaßnahmen auf Grundlage objektiver Maßstäbe und ermöglicht dabei ein Controlling sowie eine zielgerichtete Abwicklung der Erhaltung der Fahrbahnen und Bauwerke (Bayern).
- Datenbankbasiertes, strategisches Erhaltungsmanagement für die Bundesfernstraßen als bedarfsorientierte Grundlage für die Mittelbereitstellung durch den Bund (Hamburg).

- Einsatz von Funktionsbauverträgen im Bundesautobahnbereich: Oberbauerneuerung und anschließender Betrieb in Teilabschnitten mit unterschiedlichen (15-25 Jahre) Vertragslaufzeiten (Nordrhein-Westfalen).
- Bundeslandübergreifendes innovatives Konzept zum Ausbau- und Erhalt der Sauerlandlinie A 45 (Nordrhein-Westfalen und Hessen)
- Flächige Instandhaltungsmaßnahmen beim Straßenbetriebsdienst mit dem Ziel der Leistungsoptimierung (Rheinland-Pfalz).
- Einführung des Informationssystems für den Straßenerhaltungs- und Betriebsdienst (PRO-UI) für Kosten- und Leistungsrechnung (Sachsen).
- Erfahrungen aus Warnow Querung (Mecklenburg Vorpommern)
- Zentral gesteuerte systematische und koordinierte Erhaltungsplanung auf der Basis von ZEB, PMS und qualifizierter Bauwerkspriorisierung über 10 Jahre (Thüringen).
- ÖPP Projekt Bau- und Erhaltungsmanagement für Landesstraßen im Saale-Holzland-Kreis; grundhafte Erneuerung von Bauabschnitten an Landesstraßen, Betrieb insgesamt Projektdauer: 30 Jahre (Thüringen).
- Funktionelle Neugliederung des Straßennetzes zur Durchsetzung zweckmäßiger Standards (Thüringen).
- Ein neuer Weg ist eine gesetzliche Errichtung eines zweckgebundenen Sondervermögens Landesstraßen in Höhe von 26 Mio. € zum Abbau des Sanierungsrückstandes (Schleswig-Holstein).
- Priorisierung von Projekten nach definierten Kriterien (Baden-Württemberg).

Insgesamt sind in den Ländern, Kommunen und Gemeinden eine Vielzahl von Pilotprojekten geplant oder in Umsetzung, die dem übergeordneten Gedanken eines starken Netzes Rechnung tragen.

7. Stufenplan



8. Einsetzungsbeschluss

Beschluss
der Verkehrsministerkonferenz
am 10./11. April 2013
in Flensburg

1. Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" zur Kenntnis. Sie dankt dem Vorsitzenden der Kommission, Herrn Minister a. D. Dr. Karl-Heinz Daehre und seinem Team für die geleistete Arbeit.

2. Der Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" leistet einen wesentlichen Beitrag für die notwendige gesellschaftliche und politische Diskussion über die Bedeutung der Verkehrsinfrastruktur in der Bundesrepublik Deutschland für den ökonomischen und sozialen Zusammenhalt, über die finanziellen Bedarfe insbesondere zur Instandhaltung dieser Infrastruktur und skizziert Lösungsansätze, wie mehr Mittel als bislang für den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur eingesetzt, eingenommen und in der praktischen Umsetzung berechenbarer als nach den bisherigen Verfahren verwendet werden können.

3. Der Bericht verdeutlicht, dass angesichts der permanenten Unterfinanzierung Straße, Schiene, Wasserstraße in Höhe von jährlich mindestens 7,2 Mrd. Euro (Stand 2012) der Wirtschaftsstandort Deutschland und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger durch einen fortschreitenden Substanzverlust der Verkehrsinfrastruktur ernsthaft gefährdet sind. Er macht deutlich, dass erheblich mehr Finanzmittel als in der Vergangenheit bereitgestellt werden müssen, um diesen Substanzverzehr aufzuhalten und Instandsetzungsrückstände aufzuholen.

4. Die Verkehrsministerkonferenz betont, dass Erhalt und bedarfsgerechter Neu- und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zentrale Aufgabe staatlicher Daseinsvorsorge ist. Diese Investitionen in die Zukunft unseres Landes dürfen gegenüber anderen Zukunftsinvestitionen nicht zurückgestellt werden. Die Verkehrsministerkonferenz bekräftigt, dass für diese wichtige Zukunftsaufgabe deutlich mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden müssen.

5. Selbstverständlich hat sich dabei eine verantwortungsvolle, auf Nachhaltigkeit ausgerichtete Verkehrs- und Gesellschaftspolitik auch der Frage zu stellen, welche Infrastruktur wir in Deutschland in quantitativer wie qualitativer Hinsicht benötigen. Die Verkehrsministerkonferenz orientiert sich an folgenden Entwicklungszielen: Erhalt und Sanierung vor Neubau, höhere Effizienz beim Mitteleinsatz und Überprüfung von Standards, Neubau zur Beseitigung bestehender Engpässe, intermodale Vernetzung der Verkehrsträger, Stärkung der klima- und umweltfreundlichen Verkehrsträger.

6. Die zukünftige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung erfordert eine eindeutige Verantwortung der öffentlichen Hand für diesen Bereich der Daseinsvorsorge. Hierzu gehören:

- die Sicherung der bestehenden Finanzierungsbasis für Erhalt und Ergänzung der Verkehrsinfrastruktur, ausreichend ausgestattete Verkehrshaushalte sowie Mittel nach Regionalisierungsgesetz (RegG) und Ersatz für Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) und Entflechtungsgesetz,
- die Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung sowie die Überprüfung von Standards,
- die Weiterentwicklung öffentlich-privater Partnerschaften.

7. Die Verkehrsministerkonferenz fordert den Bund auf, die bereits heute im Verkehrsbereich erzeugten (staatlichen) Einnahmen auf Bundesebene in Erhalt, Ersatz und bedarfsgerechten Aus- und Neubau von Verkehrsinfrastruktur zurückfließen zu lassen und die Haushaltsansätze für Verkehrsinfrastruktur auf höherem Niveau zu verstetigen.

8. Im Bericht der Kommission werden insbesondere Instrumente einer generell verbesserten Haushalts- oder erweiterter Nutzerfinanzierung als Ergänzung zur bestehenden Haushaltsfinanzierung, ein regelmäßig zu erstellender Infrastrukturzustands- und -leistungsbericht, die Übertragung des Modells der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Schiene (LuFV Schiene) auf andere Verkehrsträger sowie ein neues Organisationsmodell der Allokation und Verteilung von Mitteln (Fondsmodell) vorgestellt bzw. angeregt. U. a. berührt werden damit Grundsatzfragen der Bund - Länder- sowie Fragen der Bund-Länder-Kommunen-Finanzbeziehungen, die zum Teil in anderen politischen Zusammenhängen Gegenstand von Diskussionen und Vereinbarungen sind.

Die Verkehrsministerkonferenz strebt eine Empfehlung für ein Instrument oder eine Instrumentenkombination für die kommende Bundesregierung an, um den Prozess der politischen

Willensbildung voranzutreiben. Dabei sind der Bund und der Deutsche Bundestag mit Blick auf den fortschreitenden Substanzverlust und die damit verbundenen weiter steigenden Sanierungskosten gefordert, neue Instrumente und Finanzierungsformen umgehend gesetzlich abzusichern.

9. Die Verkehrsminister sind sich darin einig, dass die gesellschaftliche Akzeptanz erhöht werden muss, insgesamt mehr Mittel für eine nachhaltige Verkehrsinfrastruktur einzusetzen.

10. Die Verkehrsministerkonferenz setzt eine hochrangig besetzte und durch Experten unterstützte Kommission "Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" unter Leitung von Herrn Bundesminister a. D. Kurt Bodewig ein.

Darüber hinaus werden als Mitglieder berufen:

- Herr Staatssekretär Rainer Bomba (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung),
- Herr Minister Reinhard Meyer (Schleswig-Holstein),
- Herr Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg),
- Herr Staatsminister Joachim Herrmann (Bayern),
- Herr Senator Frank Horch (Hamburg),
- Herr Staatsminister Florian Rentsch (Hessen),
- Herr Minister Michael Groschek (Nordrhein-Westfalen) sowie
- Herr Minister Christian Carius (Thüringen).

Im Fokus dieser Kommission sollen vor allem Fragen der Umsetzung der von der bisherigen Kommission vorgeschlagenen Instrumente und Konzepte stehen, insbesondere die vorgeschlagenen Finanzierungsmodelle. Die Kommission wird gebeten, den Ländern zum 27. September 2013 einen Bericht über die Ergebnisse ihrer Arbeit vorzulegen. Unmittelbar danach wird sich eine Sonder-Verkehrsministerkonferenz mit dem Bericht befassen. Die Finanzierung der Kommission erfolgt anteilig durch den Bund und die Länder.

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1	Bedarfe und Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur
Tabelle 2	Anforderungen an die grundsätzliche Finanzierungsstruktur einer effizienten Bewirtschaftung des Bestandsnetzes (laufender Erhaltungszustand)
Tabelle 3	Wege für eine optimierte Realisierung der Nachholbedarfe im Bestandsnetz
Tabelle 4	Optionen für die Finanzierungsstruktur für Nachholbedarfe im Bestandsnetz
Tabelle 5	Bauaufgaben im Bedarfsnetz
Tabelle 6	Strategien, für optimale Realisierungen im Bedarfsnetz
Tabelle 7	Anforderung an die Finanzierung für optimale Realisierungen im Bedarfsnetz
Tabelle 8	Netztypus, Bauaufgaben, Strategien, Instrumente, Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen und Finanzierungsstrukturen
Tabelle 9	Mittelherkunftsarten zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur nach Verkehrsträgern und Baulastträgern
Tabelle 10	Verkehrsinfrastrukturnetze
Tabelle 11	Klassifikationen im Bestands- und Bedarfsnetz
Tabelle 12	Fonds-Modelle

Alle Tabellen sofern nicht anders vermerkt: Schmid Mobility Solutions GmbH.

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1	Vermögenswerte und Wertevernichtung im Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur
Abbildung 2	Verkehrsinfrastruktur in Deutschland
Abbildung 3	Bestands- und Bedarfsnetz
Abbildung 4	Abbildung 4: Netzentwicklung auf Bundesautobahnen
Abbildung 5	Netzzustands- und –leistungsbericht
Abbildung 6	Aufgaben und Mittelsicherung
Abbildung 7	Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „Nachholbedarf“
Abbildung 8	Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „laufende Erhaltung und Betrieb“ (laufender Erhaltungszustand)
Abbildung 9	Bewertung von Arten der Mittelherkunft für die Aufgabe „Aus- und Neubau“
Abbildung 10	Teilprojekt 4, Bewertung und standardisierte Auswertung
Abbildung 11	ZEB Aufbauorganisation
Abbildung 12	Haushaltsreformen in Deutschland (Stand: Mai 2012)
Abbildung 13	Zustandsbewertung (bewertete Zustandserfassung). Darstellung von drei Merkmalen
Abbildung 14	Organisationsstruktur ASFINAG
Abbildung 15	Organisationsstruktur FinöV-Fonds
Abbildung 16	Erfolgsrechnung FinöV-Fond
Abbildung 17	Bahninfrastrukturfonds BIF
Abbildung 18	Organisationsstruktur AlpTransit
Abbildung 19	Struktur Ecotax

Alle Abbildungen sofern nicht anders vermerkt: Schmid Mobility Solutions GmbH.

Abkürzungsverzeichnis

ASB-ING	Anweisung Straßeninformationsbank für Ingenieurbauten, Teilsystem Bauwerksdaten sowie Änderungen zur ASB-ING 2004
BAB	Bundesautobahnen
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BMS	Bauwerk-Management-System
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BSWAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
DB AG	Deutsche Bahn AG
DG MOVE	Directorate-General for Mobility and Transport
DTV	Durchschnittliche tägliche Verkehrsstärke
Eco-tax	Ecological taxation
EIU	Eisenbahninfrastrukturunternehmen
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
NE-Bahnen	Nichtbundeseigene Eisenbahnen
NOK	Nord-Ostsee-Kanal
NZLB	Netzzustands- und Leistungsbericht
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-private Partnerschaft
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonennahverkehr

PMS	Pavement-Management-System
RI-EBW-PRÜF	Richtlinie zur einheitlichen Erfassung, Bewertung, Aufzeichnung und Auswertung von Ergebnissen der Bauwerksprüfungen nach DIN 1076
SIB Bauwerke	IT-System der Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern
Soli	Solidaritätszuschlag
TCO	Total Cost of Ownership
ZEB	Zustandserfassung und –bewertung
zGG	Zulässiges Gesamtgewicht