

Berlin, 12.03.2013

Konzept der SPD-Bundestagsfraktion – Projekt „Infrastrukturkonsens“

Bundesverkehrswege: Solide finanziert – effizient gemanagt

1. Für eine aktive Infrastrukturpolitik

Deutschland braucht eine aktive Infrastrukturpolitik. Wir werden deshalb mehr in den Erhalt, die Modernisierung und den Ausbau unserer Infrastruktur investieren. Dies gilt insbesondere für die Verkehrsinfrastruktur. Denn gut ausgebaute Verkehrswege sind nicht nur die Voraussetzung für die persönliche Mobilität der Bürgerinnen und Bürger, sondern sie bilden auch eine wesentliche Grundlage der wirtschaftlichen Stärke Deutschlands als Industrie- und Exportnation.

In die Verkehrsinfrastruktur wird derzeit zu wenig und mit oftmals falschen Prioritäten investiert. Die Folge sind Kapazitätsengpässe und Staus, zu wenig Schutz vor Verkehrslärm, Verfehlung der Klimaschutzziele und ein zunehmender Verfall der Infrastruktur durch fehlende Unterhaltung. Notwendig ist zunächst eine grundlegende Reform der Planung, Durchführung und Finanzierung von Verkehrsinvestitionen. Im Rahmen des Projektes „Infrastrukturkonsens“ hat die SPD-Bundestagsfraktion deshalb Vorschläge für eine Reform der Bundesverkehrswegeplanung, zur Bürgerbeteiligung und Planungsbeschleunigung, zur Schienenpolitik und Flughafeninfrastruktur sowie zur Finanzierung der Gemeindeverkehrswege und der Infrastruktur des öffentlichen Personennahverkehrs gemacht. Notwendig sind aber auch eine verlässliche Finanzierung und eine effiziente Verwaltung der Bundesverkehrswege. Unser Konzept hierzu legen wir im Folgenden vor.

2. Unsere Grundsätze für eine nachhaltige Infrastrukturfinanzierung

Unsere verkehrspolitischen Ziele und Grundsätze haben wir im Konzept „Das Verkehrsnetz von morgen planen – Von der Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesverkehrsnetzplanung“ dargelegt: Orientierung am Grundsatz der Nachhaltigkeit, verkehrsträgerübergreifender Gestaltungsanspruch, Respekt vor der Freiheit und Verantwortlichkeit der Nutzerinnen und Nutzer, Entkopplung des Verkehrswachstums vom Energieverbrauch und CO₂-Ausstoß, Verlagerung auf umweltfreundlichere Verkehrsträger, Daseinsvorsorge, Verkehrssicherheit, Substanzerhalt, Transparenz und Bürgerbeteiligung, solide Finanzen.

Für die Infrastrukturfinanzierung leiten wir daraus folgende Grundsätze ab:

- Jedes Finanzierungsmodell muss sich am Grundsatz der Nachhaltigkeit messen lassen, also daran, ob es ökonomisch, sozial und ökologisch verantwortbar ist. Als Sozialdemokraten ist es uns besonders wichtig, dass Mobilität für alle Menschen bezahlbar bleiben muss.
- Im Sinne der Daseinsvorsorge halten wir daran fest, dass der Staat eine Verantwortung für die Finanzierung der Infrastruktur hat. Da im Rahmen einer soliden Haushaltsführung der hohe Investitionsbedarf jedoch nicht allein über staatliche Haushaltsmittel gedeckt werden kann, müssen auch Nutzerinnen und Nutzer der Infrastruktur einen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrswege leisten. Dementsprechend wollen wir die bestehende Mischfinanzierung der Verkehrswege, die sich sowohl aus Haushaltsmitteln und als auch aus Nutzerentgelten speist, fortentwickeln.
- Wir wollen Verlässlichkeit in die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bringen, indem wir Investitionsmittel über mehrere Jahre im Voraus festlegen. Damit schaffen wir Planungssicherheit, verhindern teure Fehlallokationen durch Strohfeuerprogramme, und Vorhaben können schneller und mit geringeren Kosten fertiggestellt werden.
- Sämtliche Einnahmen aus Infrastruktur-Nutzerentgelten (Maut, Trassenerlöse, Erlöse aus Schifffahrtsabgaben) müssen ohne Abstriche wieder in die Verkehrsinfrastruktur reinvestiert werden. Eine solche Zweckbindung wollen wir institutionell verankern. Höhere Einnahmen aus Nutzerentgelten dürfen nicht dazu genutzt werden, um im Gegenzug steuerfinanzierte Investitionen zu reduzieren.
- Im Sinne eines ganzheitlichen, verkehrsträgerübergreifenden Ansatzes („Verkehr finanziert Verkehr“) halten wir einen verkehrsträgerübergreifenden Finanzierungskreislauf für sinnvoll. Er muss transparent gestaltet sein, die externen Kosten berücksichtigen, und die Verwendung der Einnahmen muss nachvollziehbar sein. Einnahmen aus Nutzerentgelten wollen wir daher vornehmlich dafür nutzen, den Erhalt der Infrastruktur des jeweiligen Verkehrsträgers, von dem diese Einnahmen stammen, sicherzustellen. Darüber hinaus sollen aber aus Nutzerentgelten auch Projekte bei anderen Verkehrsträgern finanziert werden, wenn diese Projekte dem Verkehrsträger, von dem die Nutzerentgelte stammen, zu Gute kommen. So sollen Einnahmen aus der Lkw-Maut auch für klar definierte Neu- und Ausbauprojekte im Bereich der Schiene und Binnenwasserstraße genutzt werden können, die dazu dienen, die Straße von Güterverkehr zu entlasten.

- Wir wollen eine stärkere Transparenz und bessere Kontrolle der Mittelverwendung und setzen uns daher für eine Stärkung der Rolle des Deutschen Bundestages sowie umfassendere Berichtspflichten ein. So wollen wir einen in zweijährigem Abstand erscheinenden Infrastrukturbericht, um den Zustand von Verkehrsnetzen transparent zu machen. Der Kontrolle des Haushaltsgesetzgebers entzogene Schattenhaushalte lehnen wir ab.
- Eine Erhöhung der Finanzmittel muss mit einer effizienteren Verwendung der Mittel und mit Optimierungsstrategien für die Planung und den Mitteleinsatz einhergehen. Notwendig ist eine umfassende Modernisierung der Bereitstellung, Planung und Durchführung von Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur, damit die vorhandenen knappen Mittel möglichst wirkungsvoll eingesetzt werden.
- Wir halten an dem Grundsatz fest, dass jeder Baulastträger für seine eigene Infrastruktur die finanzielle Verantwortung trägt. Wir sehen aber den Bund in der Pflicht, Mitverantwortung für Aufgaben der Daseinsvorsorge und damit für die kommunale Verkehrsinfrastruktur zu übernehmen. Ein Konzept zur künftigen Finanzierung der Gemeindeverkehrsinfrastruktur haben wir im Rahmen des Infrastrukturkonsenses bereits vorgelegt (http://www.spdfraktion.de/sites/default/files/konzept_daseinsvorsorge_kommunale_infrastruktur-1.pdf). Darüber hinaus sehen wir den Bund in der Verantwortung für den Ausbau und Erhalt nicht-bundeseigener Bahnstrecken, die im Zuge künftiger Ausbaumaßnahmen in der Bundesverkehrsnetzplanung als Bestandteil überregional relevanter Güter- oder Personenverkehrsverbindungen in Frage kommen. Wir werden daher den im Bundeshaushalt 2013 erstmals eingestellten Titel für den Ausbau und Erhalt der Schienenwege nichtbundeseigener Eisenbahnen fortführen.

3. Unsere Prioritäten

Wir wollen deutlich mehr Mittel in die Verkehrsinfrastruktur investieren. Nur so können wir den Substanzverfall der deutschen Verkehrswege aufhalten und ein leistungsfähiges Verkehrsnetz erhalten. Mehrere Studien, zuletzt der Bericht der von der Verkehrsministerkonferenz eingesetzte Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ und die von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) in Auftrag gegebene Intraplan-Studie „Abschätzung des Investitionsbedarfs für die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland“ (<http://library.fes.de/pdf->

<files/managerkreis/09402.pdf>), belegen die dramatische Unterfinanzierung der Verkehrswege in Deutschland.

Wir werden die Investitionsmittel für die Verkehrswege kräftig aufstocken und die Investitionen an klaren Prioritäten ausrichten. Dabei orientieren wir uns an der Prioritätensetzung, die wir für die Planung des Bundesverkehrsnetzes erarbeitet haben (vgl. „Das Verkehrsnetz von morgen planen – Von der Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesverkehrsnetzplanung“; https://info.zukunftsdialog.spdfraktion.de/wp-content/uploads/2012/06/Konzept_Das-Verkehrsnetz-von-morgen-planen-%E2%80%93-Von-der-Bundesverkehrswegeplanung_-_Stand-12.06.2012.pdf). Die dort als prioritär eingestuften Ziele werden wir mit einer verlässlichen Finanzierung unterlegen. Konkret bedeutet dies:

- **Aufstockung der Mittel für den Erhalt der Infrastruktur:** Der Erhalt der bestehenden Infrastruktur hat für uns oberste Priorität. Der Verfall der Substanz unserer Verkehrswege, sichtbar z.B. an bröckelnden, für den Lastverkehr gesperrten Autobahnbrücken und Langsamfahrstellen bei der Bahn, muss gestoppt werden. Wir wollen deshalb in der kommenden Legislaturperiode die Finanzmittel für den Erhalt der Bundesverkehrswege deutlich aufstocken und auf einem langfristig verlässlich hohen Niveau halten. Schwerpunkte werden sein:
 - ein Programm zur Sanierung der Autobahnen mit Schwerpunkt Autobahnbrücken;
 - eine verbesserte Finanzausstattung für den Erhalt der Schienenwege im Rahmen der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) Schiene sowie
 - die Instandsetzung der überalterten Schleusen an Flüssen und Kanälen mit hoher Netzbedeutung.

Finanzieren werden wir dies sowohl aus regulären Haushaltsmitteln als auch aus Einnahmen einer auf alle Bundesstraßen ausgeweiteten Lkw-Maut, aus Einnahmen der DB Netz AG aus Trassenentgelten sowie aus einer reformierten Schifffahrtsabgabe. Die Aufstockung der Finanzmittel für den Erhalt erfolgt schrittweise im Laufe der nächsten Legislaturperiode in Abhängigkeit von den zur Verfügung stehenden Haushaltsmitteln und den Einnahmen aus Nutzerentgelten.

- **Ein „Nationales Verkehrswegeprogramm“ zur Engpassbeseitigung:** Für die gezielte Beseitigung von Engpässen und den Ausbau hoch belasteter Hauptachsen und Knotenpunkte werden wir ein „Nationales Verkehrswegeprogramm“ auflegen, in das 80 % der Neu- und Ausbaumittel fließen. Zentraler Bestandteil wird ein Programm zur Engpassbeseitigung und Staureduzierung auf Autobahnen sein.
- **Zuverlässige Anschlüsse bei der Bahn und Entlastung der Straße durch mehr Güterverkehr auf Schiene und Wasserstraßen:** Um die Straßen von Lkw-Verkehr zu entlasten sowie aus Umwelt- und Klimaschutzgründen wollen wir mehr Verkehr auf Schiene und Binnenschiff zu verlagern. Dazu muss das Schienennetz so ausgebaut werden, dass der Personenverkehr durch bessere Anschlüsse und mehr Pünktlichkeit attraktiver wird. Unser Ziel ist die Ertüchtigung des Netzes für einen Deutschland-Takt aus bundesweit funktionierenden und aufeinander abgestimmten Anschlüssen. Pünktlichkeit und Zuverlässigkeit müssen wieder zum Markenzeichen der Bahn werden. Da das deutsche Schienennetz schon heute an Kapazitätsgrenzen stößt, müssen zudem die Kapazitäten des Schienennetzes deutlich erhöht werden. Wir streben deshalb die Verdopplung der Kapazität für den Schienengüterverkehr auf 220 Mrd. Tonnenkilometer im Jahr 2030 und eine deutliche Ausweitung der Kapazitäten für den Personenverkehr an. Um den notwendigen Kapazitätsausbau auf den Weg zu bringen, werden wir zu Beginn der neuen Legislaturperiode die Planung eines erweiterten Schienennetzes in Auftrag geben. Bevor mehr Steuergeld in die Schiene investiert wird, müssen jedoch grundlegende Reformen vollzogen sein: Die Richtlinienkompetenz des Bundes in der Schienenpolitik muss sichergestellt sein; es muss größtmögliche Transparenz bei den Planungen herrschen und ein fairer, die Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer wahrer Wettbewerb zu bezahlbaren Preisen. Vor allem muss gewährleistet sein, dass die Einnahmen aus Trassenentgelten vollständig wieder der Infrastruktur zugute kommen. Im Bereich der Wasserstraßen werden wir uns auf die gezielte Beseitigung von Engpässen auf Strecken mit hohem Transportaufkommen und auf die Verbesserung der Hinterlandanbindung der deutschen Seehäfen konzentrieren. Die Schwerpunkte werden wir in einem eigenen Papier präzisieren.

- **Den Lärmschutz voranbringen:** Ein Ausbau des Schienennetzes ist nur verantwortbar, wenn der Lärmschutz für die Anwohnerinnen und Anwohner von Bahnstrecken, und zwar nicht nur von Neubau-, sondern auch von Bestandsstrecken, schnellstens verbessert wird. Wir werden dazu neben ordnungsrechtlichen Maßnahmen die Bundesmittel für den Schienenschutz auf 200 Mio. Euro jährlich verdoppeln und damit neben der Lärmsanierung insbesondere die Umrüstung lauter Güterwagen beschleunigen. Die Finanzmittel für die Lärmsanierung an Bundesfernstraßen werden wir an den Mehrbedarf anpassen, der sich aus der Absenkung der Auslösewerte für die Lärmsanierung an Bundesfernstraßen um 3 dB(A) ergibt. Die zusätzlichen Lärmsanierungsmaßnahmen werden wir zügig realisieren.

4. Unser Finanzierungskonzept

Wir wollen deutlich mehr Mittel aus dem allgemeinen Haushalt in die Verkehrsinfrastruktur investieren. Die SPD-Bundestagsfraktion spricht sich dafür aus, dass zwei Milliarden der im Finanzkonzept der SPD für die Energiewende, Forschungs- und Investitionsförderung vorgesehenen zusätzlichen 3 Milliarden Euro jährlich zuverlässig für die Bundesverkehrswege zur Verfügung gestellt wird. Diese Summe ist solide gegenfinanziert (vgl. Beschluss Nr. 53 des Ordentlichen Parteitags Berlin vom 4.-6. Dezember 2011 „Fortschritt und Gerechtigkeit: Wirtschaftlicher Erfolg, solide Finanzen und sozialer Zusammenhalt“). Voraussetzung für eine Aufstockung der Verkehrsinvestitionen in dieser Höhe ist, dass das Steuer- und Finanzkonzept der SPD vollständig umgesetzt wird. Ein Verzicht auf zusätzliche Steuereinnahmen, wie er auch von Teilen der Wirtschaft gefordert wird, hätte zur Folge, dass zusätzliche Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur nicht mehr solide finanziert werden könnten.

Darüber hinausgehend werden wir den Investitionsetat für die Bundesverkehrswege weiter aufstocken, indem wir im Laufe der kommenden Legislaturperiode die Lkw-Maut fortentwickeln und die Schifffahrtsabgaben reformieren und die Einnahmen daraus in die Verkehrsinfrastruktur reinvestieren. Bei der Schiene werden wir dafür sorgen, dass sämtliche Einnahmen aus Trassen- und Stationsentgelten wieder in die Infrastruktur investiert werden.

Wir halten eine Fortentwicklung und Ausweitung der Lkw-Maut nach dem Verursacherprinzip für gerechtfertigt. Denn schwere Lastkraftwagen verursachen in besonderem Maße Kosten für den Bau, die Erhaltung und den Betrieb von Autobahnen. Der Verschleiß der Straßen

durch einen schweren Lkw mit 40 Tonnen Achslast ist nach Angaben der Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) um bis zu 40.000-mal größer als durch einen Pkw (BASt: Auswirkungen von neuen Fahrzeugkonzepten auf die Infrastruktur des Bundesfernstraßennetzes, Schlussbericht, S. 15). Das von der jetzigen Bundesregierung verhängte so genannte „Mautmoratorium“ hat dazu geführt, dass die von Lkw verursachten Wegekosten nicht mehr vollständig durch die Lkw-Maut gedeckt werden. Wir wollen daher die Mauthöhe auf der Grundlage einer aktualisierten Wegekostenberechnung wieder an die von Lkw verursachten Wegekosten anpassen. Die externen Kosten von Lkw werden wir unter Ausschöpfung des von der Euro-Vignetten-Richtlinie vorgegebenen Rahmens anlasten. Stau- und Unfallkosten werden bereits von den Verkehrsteilnehmern direkt oder indirekt (z.B. über ihre Krankenversicherung) getragen und müssen daher nicht nochmals eigens angelastet werden.

Außerdem werden wir entsprechend dem unter dem sozialdemokratischen Bundesverkehrsminister Wolfgang Tiefensee auf den Weg gebrachten Masterplan „Güterverkehr und Logistik“ (Maßnahme E 1) prüfen, inwieweit eine aufkommensneutrale Differenzierung der Lkw-Mautsätze nach Strecken und Zeitklassen Staus in den Hauptverkehrszeiten vermindern kann. Dabei müssen die Abläufe der Transport- und Logistikprozesse in Deutschland berücksichtigt werden.

Wir wollen die Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen ausweiten und streben darüber hinaus eine Ausdehnung auf Landes- und Kommunalstraßen – hier ggf. auch in Form einer Lkw-Straßennutzungsgebühr – an. Von einer Ausweitung der Lkw-Maut auf die Bundesstraßen erwarten wir – abzüglich der Systemkosten – jährliche Zusatzeinnahmen von rd. 2 Mrd. Euro; weitere knapp 800 Mio. Euro von einer Ausweitung auf die übrigen Straßen. Für uns steht außer Frage, dass sämtliche Mehreinnahmen in vollem Maße der Verkehrsinfrastruktur zu Gute kommen müssen und keine Kürzung der steuerfinanzierten Verkehrsinvestitionsmittel im allgemeinen Haushalt vorgenommen werden darf. Länder und Gemeinden sollen ihren Anteil an den Erlösen zweckgebunden zum Erhalt und Ausbau der Landes- und Kommunalstraßen sowie der ÖPNV-Infrastruktur erhalten. Damit kann zumindest ein anteiliger Ersatz geschaffen werden für die ab 2019 entfallenden Mittel nach dem Entflechtungsgesetz und für das gleichfalls entfallende Bundesprogramm nach dem Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.

Angesichts des 2015 auslaufenden Dienstleistervertrag mit dem Mautbetreiber „Toll-Collect“ fordern wir die Bundesregierung auf, eine Lösung zu finden, die eine Ausweitung der Lkw-

Mautpflicht auf alle Straßen ermöglicht. Bei einer möglichen Ausschreibung des Mautbetriebssystems muss sichergestellt werden, dass nur solche Bieter den Zuschlag erhalten, die die technische Option für eine Ausweitung der Mautpflicht auf alle Straßen anbieten.

Eine Ausdehnung der Mautpflicht auf alle Lkw über 7,5 t bzw. 3,5 t Gesamtgewicht werden wir nicht vorrangig vorantreiben, um Kleinunternehmer nicht zusätzlich zu belasten. Vor einer solchen Ausweitung muss im Übrigen geprüft werden, ob die zu erwartenden Einnahmen (rund 900 Mio. Euro jährlich) in einem sinnvollen Verhältnis zu den Systemkosten und den Belastungen für Gewerbetreibende stehen.

Die Einführung einer Pkw-Maut lehnen wir ab. Die Pkw-Fahrerinnen und -Fahrer leisten mit der Kraftfahrzeug- und Mineralölsteuer bereits heute einen beträchtlichen Beitrag zur Finanzierung der Verkehrswege des Bundes. Eine zusätzliche Pkw-Maut wäre aus unserer Sicht sozial bedenklich, weil sie gerade diejenigen träfe, die aus beruflichen oder familiären Gründen auf ihr Fahrzeug angewiesen sind. Würde man im Gegenzug die Autofahrerinnen und -fahrer durch eine Absenkung der Mineralöl- und Kraftfahrzeugsteuer entlasten, so brächte die Pkw-Maut unter dem Strich kaum Mehreinnahmen, die der Infrastruktur zu Gute kommen könnten. Mögliche Mehreinnahmen aus der Bemautung ausländischer Pkw, die gerade einmal 5 % aller Pkw stellen, würden weitgehend durch die Systemkosten der Mauterhebung aufgezehrt.

Bei der Schiene werden wir sicherstellen, dass sämtliche Einnahmen aus Trassen- und Stationserlösen wieder in die Infrastruktur zurückfließen, indem sie entweder direkt von der DB Netz AG reinvestiert werden oder aber als Dividende an den Bund ausgeschüttet und im Rahmen eines Finanzierungskreislaufs verlässlich in die Infrastruktur zurückfließen. Externe Kosten durch Schienenlärm müssen über ein lärmabhängiges Trassenpreissystem angelastet werden.

Wir werden das unübersichtliche System bestehender Abgaben auf Binnenwasserstraßen harmonisieren und transparenter machen und prüfen, inwieweit alle Nutzer von Wasserstraßen an deren Finanzierung beteiligt werden können. In diesem Sinne setzen wir uns dafür ein, dass die völkerrechtlichen Voraussetzungen für die Ausweitung der Binnenschiffabgaben auf Rhein und Donau geschaffen werden. Die Nutzerentgelte für Schiffe müssen so gestaltet sein, dass sie die Wettbewerbsfähigkeit des Verkehrsträgers sowie der Häfen nicht gefährden.

5. Verlässliche Finanzierung durch überjährige Zweckbindung der Einnahmen

Wir werden mehr Verlässlichkeit und Kontinuität in der Verkehrswegefinanzierung schaffen, indem wir im Haushaltsgesetz und in den Fachgesetzen eine überjährige Zweckbindung der Investitionsmittel festschreiben. Im Sinne eines verkehrsträgerübergreifenden Finanzierungskreislaufs werden wir sicherstellen, dass die Einnahmen aus Infrastruktur-Nutzerentgelten (Lkw-Maut, Trassenentgelte und Schifffahrtsabgaben) vollständig in den Erhalt und die Beseitigung von Engpässen der Infrastruktur fließen. Dies muss nicht nur für die Lkw-Maut, sondern ebenso für die Trassenentgelte der Schienenwege und die Schifffahrtsabgaben gelten. Für die Schiene haben wir entsprechende Vorschläge vorgelegt (vgl. das Konzept „Mehr Verkehr auf die Schiene – Eine neue Netzstrategie für die Eisenbahn“). In diesen Finanzierungskreislauf müssen auch mögliche Dividenden, die die DB AG an den Bund leistet, vollständig einbezogen werden.

Eine Zweckbindung ist nur dann verlässlich, wenn sie auch die Investitionsmittel aus dem Haushalt erfasst. Wir werden deshalb die Haushaltsmittel für den Erhalt der Bundesverkehrswege sowie die Mittel für das Nationale Verkehrswegeprogramm mit Hilfe von Verpflichtungsermächtigungen auf fünf Jahre fixieren und auf diese Weise Planungssicherheit schaffen. Die Finanzmittel für Neu- und Ausbauprojekte von vorrangig regionaler Bedeutung, für die wir 20 % der für den Aus- und Neubau von Bundesverkehrswegen der zur Verfügung stehenden Mittel reservieren werden, sollen hingegen weiterhin nach Länderquote und ohne überjährige Fixierung bereitgestellt werden, um eine flexible Mittelverwendung zu ermöglichen. Die Verteilung der Erhaltungsmittel an die Länder im Bereich der Bundesfernstraßen wollen wir künftig stärker an der jeweiligen Verkehrsleistung (insbesondere auch Beanspruchung durch Lkw), sowie der Altersstruktur und Länge des Streckennetzes orientieren. Um Einnahmeschwankungen bei der Lkw-Maut besser abfedern zu können, soll die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) mit einer begrenzten Kreditfähigkeit ausgestattet werden, so dass sie Liquiditätsdarlehen beim Bund aufnehmen kann.

Wir werden prüfen, ob für den Erhalt der Bundesfernstraßen eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) abgeschlossen werden soll. Mit den Ländern muss abstimmt werden, wer der Vertragspartner sein kann. Voraussetzung für eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung ist, dass klare und nachprüfbare Qualitätsstandards für den Erhaltungszustand der Straßen definiert werden. Vor einer bundesweiten Einführung müssen auf jeden

Fall Pilotprojekte durchgeführt werden, bei denen in Teilnetzen die Praktikabilität und Kontrollierbarkeit einer solchen LufV Straße erprobt werden.

Die SPD-Bundestagsfraktion lehnt die Einrichtung von Infrastrukturfonds, die vom Bundeshaushalt unabhängig sind, ab, zeigt sich aber offen für Vorschläge, den oben skizzierten Finanzierungskreislauf mit dem Ziel einer langfristigen Zweckbindung weiterzuentwickeln. Bei einer solchen Lösung müssen das Haushaltsrecht des Bundestages umfassend gewahrt und Schattenhaushalte vermieden werden. Die Infrastrukturinvestitionsmittel sind daher im Bundeshaushalt vollständig abzubilden. Ein solcher Finanzierungskreislauf mit zweckgebundenen Mitteln bietet sich zunächst für Erhalt- und Ersatzinvestitionen an, da es sich hierbei um Ausgaben handelt, bei denen das Parlament, das bereits heute nur über die Höhe der Erhaltungsmittel, nicht aber über deren detaillierte Verwendung entscheidet, in seinen Rechten nicht beeinträchtigt ist. Allerdings muss diskutiert werden, ob auch die Finanzmittel für Neu- und Ausbaumaßnahmen – insbesondere für die Projekte des Nationalen Verkehrswegeprogramms – einbezogen werden sollten. Dafür spricht, dass Ausbaumaßnahmen oft erhebliche Erhaltungsanteile aufweisen und sich daher in der Praxis nicht immer klar vom Erhalt trennen lassen. Sichergestellt werden muss, dass der Bundestag weiterhin bestimmen kann, welche Aus- und Neubauprojekte in welcher Prioritätenfolge finanziert werden.

Ein solcher Finanzierungskreislauf muss aus Sicht der SPD-Bundestagsfraktion verkehrsträgerübergreifend angelegt werden. Zugleich ist eine größtmögliche Transparenz und Nachvollziehbarkeit sicherzustellen, weshalb die Ausgaben und Einnahmen für die einzelnen Verkehrsträger getrennt verbucht und ausgewiesen werden müssen. Als Einnahmequellen würden sowohl die Investitionsmittel aus dem Haushalt als auch die Einnahmen aus Lkw-Maut und Schifffahrtsabgaben sowie eventuelle Dividenden der Deutschen Bahn AG in den Kreislauf eingespeist.

6. Mehr Transparenz, bessere Kontrolle

Eine effiziente Mittelverwendung muss überprüft werden können. Wir werden deshalb die Transparenz der Bundesverkehrswegefinanzierung wie auch die Kontrolle durch den Deutschen Bundestag deutlich verbessern:

- Infrastrukturgroßvorhaben, die in Teilen oder komplett aus dem Einzelplan 12 finanziert sind und Verpflichtungen von mehr als 25 Mio. Euro umfassen, müssen vom Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung des Deutschen Bundestages beschlossen werden. Dasselbe gilt für alle Verträge, die vom BMVBS und dessen nachgeordneten Bereichen im Namen der Bundesrepublik Deutschland abgeschlossen werden. Bei Infrastrukturvorhaben aus dem Nationalen Verkehrswegeprogramm, deren Finanzierung auf fünf Jahre fixiert werden soll, ist eine Beschlussfassung der Ausschüsse nur zu Beginn des Finanzierungszeitraumes notwendig sowie immer dann, wenn die veranschlagte Investitionssumme erhöht werden soll.
- Die Entscheidung über den Bau oder Ausbau von Bundesfernstraßen muss künftig allein beim Gesetzgeber liegen. Das Fernstraßenausbaugesetz und das Straßenbaufinanzierungsgesetz werden wir dahingehend ändern, dass die von der Exekutive erstellten Straßenbaupläne von dem Bedarfsplan nur dann abweichen dürfen, wenn der Deutsche Bundestag dem zustimmt.
- Erhaltungszustand und Erhaltungsbedarf der Bundesverkehrswege müssen streckenscharf in einem Verkehrsinfrastrukturbericht transparent gemacht werden, der dem Deutschen Bundestag vom Bundesverkehrsministerium im Zweijahresrhythmus vorzulegen ist. Der Bericht sollte detailliert über Unterhaltungszustand und Leistungsfähigkeit aller Verkehrswege informieren, Schwachstellen und verkehrliche Engpässe (überlastete Streckenabschnitte und Knoten) identifizieren sowie den Erhaltungsbedarf und den notwendigen Finanzbedarf aufzeigen.
- Das Bundesverkehrsministerium muss in die Lage versetzt werden, seine Steuerungs- und Kontrollfunktion gegenüber der Auftragsverwaltung sowie der DB Netz AG besser wahrzunehmen. Es muss zudem ausreichend eigene Kompetenz in der Bundesverkehrsnetz- und Bedarfsplanung aufbauen. Die derzeit geltenden pauschalen Vorgaben für jährliche Personaleinsparungen wirken in diesen Bereichen besonders kontraproduktiv und sind aufzuheben.

- Bund und Länder müssen bei der Auftragsverwaltung für mehr Transparenz über den Zustand der Bundesfernstraßen sorgen. Alle sechzehn Auftragsverwaltungen müssen den Zustand ihrer Bundesfernstraßeninfrastruktur nach gleichen Standards dokumentieren und die Daten dem Bund zur Verfügung stellen (Vereinheitlichung des Berichtswesens). Wir werden darüber hinaus prüfen, ob Finanzierungsvereinbarungen mit den Ländern ein geeignetes Instrument darstellen, um verbindlich festzulegen, wann mit welcher Priorität welche Bauabschnitte der Projekte aus dem Nationalen Verkehrswegeprogramm fertig zu stellen sind.
- Die Umwidmung von Finanzmitteln, die für den Erhalt der Bundesfernstraßen bestimmt sind, für den Neu- und Ausbau muss deutlich erschwert werden. Die grundsätzliche wechselseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel für den Erhalt und für Aus- und Neubau soll entfallen. Umwidmungen von Mitteln für den Erhalt dürfen nur vorgenommen werden, wenn der Verkehrsinfrastrukturbericht für das betreffende Bundesland einen guten Unterhaltungszustand der Bundesfernstraßen ausweist und das jeweilige Land dem Bund eine schlüssige Strategie für den dauerhaften Erhalt präsentiert. Außerdem müssen Umwidmungen künftig dem Haushaltsausschuss und dem Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zur Entscheidung vorgelegt werden. Sollte eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Bundesfernstraßen abgeschlossen werden, so sollten Umwidmungen nur dann möglich sein, wenn die betroffenen Auftragsverwaltungen nachweisen, dass sie die vereinbarten Qualitätsstandards für den Erhalt mit geringerem Mittelaufwand erreicht haben (Bonus-Regelung). Unabhängig davon muss aber auch künftig die Nutzung von Synergien zwischen dem Ausbau und der Erhaltung eines konkreten Streckenabschnitts möglich sein.
- Allen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen müssen nachprüfbare Qualitätskriterien für die Infrastruktur zugrunde gelegt werden. Ihre Erreichung muss vollständig und nachprüfbar dokumentiert und vom Bundesverkehrsministerium kontrolliert werden. Eine mögliche Einführung einer LufV „Straße“ soll dazu genutzt werden, gleichzeitig Anreize für eine bessere Bauüberwachung zu setzen.
- Wir sehen in Öffentlich-Privaten Partnerschaften (ÖPP) ein Instrument, um Bauvorhaben schneller und effizienter umzusetzen. Sie dürfen jedoch nicht genutzt werden, um Einnahme- und Ausgabeprobleme der öffentlichen Haushalte zu kaschieren. ÖPP-Vorhaben

sollten deshalb nur dann realisiert werden, wenn grundsätzlich auch eine konventionelle Realisierung im Rahmen einer Haushaltsfinanzierung möglich wäre und wenn nachgewiesen ist, dass eine ÖPP-Finanzierung über die Gesamtlaufzeit eines Projekts wirtschaftlicher ist als eine konventionelle Beschaffung (vgl. Antrag der SPD-Bundestagsfraktion „Öffentlich-Private Partnerschaften differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“, BT-Drs. 17/9726). Deutlich verbessert werden muss dabei die Transparenz. Die Verträge sowie die vorangegangenen Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen sind in einem angemessenen Zeitraum vor der Unterzeichnung öffentlich zugänglich zu machen. Die von der öffentlichen Hand im Rahmen von ÖPP-Projekten eingegangenen Verpflichtungen und ihre Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte müssen transparent gemacht werden, indem sie im Einzelplan 12 des Bundeshaushalts aufgeführt und entsprechende Verpflichtungsermächtigungen für die Vertragslaufzeit im Bundeshaushalt ausgewiesen werden. Darüber hinaus ist eine Zusammenfassung der finanziellen Auswirkungen der ÖPP-Projekte des Bundes als jährliche Übersicht zum Bundeshaushaltsplan beizufügen (vgl. den Antrag der SPD-Bundestagsfraktion: „Für einen neuen Infrastrukturkonsens: Öffentlich Private Partnerschaften (ÖPP) differenziert bewerten, mit mehr Transparenz weiterentwickeln und den Fokus auf die Wirtschaftlichkeit stärken“, BT-Drs. 17/9726). Unter diesen Bedingungen ist auch eine Fortentwicklung von ÖPP möglich, etwa indem Verfügbarkeitsmodelle erprobt werden, bei denen die gewünschte funktionale Eigenschaft und der Straßenzustand vertraglich vereinbart werden und die Finanzierung direkt aus dem Bundeshaushalt erfolgt.

7. Effizientes Netzmanagement

Die knappen Finanzmittel müssen möglichst effizient verwendet werden. Für die Schiene haben wir hierzu ein Konzept erarbeitet; zum Netzmanagement bei den Wasserstraßen werden wir ebenfalls ein eigenes Papier vorlegen. Im Folgenden machen wir Vorschläge für die effizientere Ausgestaltung der Bundesfernstraßenverwaltung.

Diese ist in Deutschland durch das System der Bundesauftragsverwaltung gekennzeichnet (Art. 85 und Art. 90 GG). Dies bedeutet, dass der Bund die Verantwortung für die Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen trägt, Planung, Bau, Erhaltung und Betrieb aber den Ländern übertragen hat.

Um eine klare Aufgaben- und Finanzierungszuordnung zu erreichen, tritt die SPD-Bundestagsfraktion dafür ein, dass nicht fernverkehrsrelevante Bundesstraßen auf der Grundlage einer belastbaren Dokumentation ihres Zustandswertes und des baulichen Nachholbedarfs im Einvernehmen mit den betroffenen Ländern zu Landesstraßen abgestuft und damit in die alleinige Verantwortlichkeit der Länder gegeben werden. Die zwischen der Bundesregierung und den Ländern vereinbarte Abstufung von lediglich 2.700 km Bundesstraßen (bei insgesamt 40.000 km Bundesstraßen) halten wir für nicht ausreichend. Darüber hinaus halten wir eine Stärkung der Weisungsbefugnis des Bundes für erforderlich. Das Bundesverkehrsministerium sollte befugt werden, ohne Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsvorschriften zu erlassen. Wir sind uns allerdings bewusst, dass dies einer Verfassungsänderung (Art. 85 II GG) bedarf, für die derzeit die Zustimmung der Länder fehlt.

Wir streben deshalb zunächst eine Optimierung der Auftragsverwaltung an, die sich im Rahmen der bestehenden verfassungsrechtlichen Situation umsetzen lässt und die wir in enger Kooperation mit den Ländern erreichen wollen:

- Im Sinne einer besseren Ergebnis-Kontrolle der Auftragsverwaltung wollen wir in Zusammenarbeit mit den Ländern im Rahmen einer verlässlichen Finanzierung eine standardisierte Kosten-Leistungsrechnung sowie ein transparentes Abrechnungssystem einführen, um eine genaue und transparente Zuordnung von Verwaltungsleistungen zu einzelnen Straßen und eine Plausibilitätsprüfung der Kosten zu ermöglichen. Die Abrechnungen müssen dem Bund vollständig zur Verfügung gestellt werden. Das Bundesverkehrsministerium soll auf dieser Grundlage eine Benchmarking-Liste erstellen, aus der hervorgeht, welche Auftragsverwaltungen am effizientesten wirtschaften.
- Das Instrument der „Allgemeinen Rundschreiben“ des Bundesverkehrsministeriums wollen wir fortentwickeln und verstärkt dazu nutzen, allgemeine Standards für den Ausbau, den Erhalt und Betrieb der Bundesfernstraßen zu etablieren. Diese Standards sind zwar rechtlich unverbindlich, gleichwohl können sie aber Grundlage der anschließenden Kontrolle sein und mit konkreten Weisungen durchgesetzt werden.
- Die Kompetenzzentren für ÖPP (bei VIFG angesiedelt) und Planung und Baudurchführung (bei der DEGES angesiedelt) sollen so weiterentwickelt werden, dass sie in enger Verzahnung miteinander Länder und Kommunen umfassend bei allen Fragen des Straßenbaus und Straßenerhalts (Finanzierung, Planung, Baudurchführung) beraten können.

- Sollte es zu einer Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung Straße kommen, so werden wir prüfen, ob mit einer Bonus-Regelung finanzielle Anreize für eine höhere Effizienz in der Auftragsverwaltung gesetzt werden können. Den Ländern würde für die Unterhaltung der Bundesfernstraßen ein fester Betrag zur Verfügung gestellt werden. Schaffen sie es, die vereinbarten Qualitätsstandards einzuhalten, ohne den Betrag auszuschöpfen, so werden ihnen die eingesparten Mittel gutgeschrieben und können für Aus- und Neubauprojekte verwendet werden. Im Gegenzug entfällt die allgemeine wechselseitige Deckungsfähigkeit der Haushaltstitel für den Aus- und Neubau und für die Straßenunterhaltung. Um Fehlanreize für die Auftragsverwaltung zu vermeiden, ist allerdings eine deutliche Verbesserung der Transparenz und Kontrolle der Mittelverwendung notwendig. Dies setzt voraus, dass die einzuhaltenden Qualitäts- und Leistungsstandards eindeutig beschreibbar, messbar und kontrollierbar sind und die Länder einen transparenten, nachprüfbaren Verwendungsnachweis gegenüber dem Bund führen. Ist dies nicht der Fall, wirkt das Bonussystem kontraproduktiv, indem die Länder Anreize erhalten, die Qualitätsstandards für den Erhalt herunterzufahren, um mehr Mittel für Neu- und Ausbauprojekte zur Verfügung zu haben. Die Bonusregelung sollte daher zunächst im Rahmen von Pilotprojekten zur Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung erprobt werden.