

LANDTAG
NORDRHEIN-WESTFALEN
16. WAHLPERIODE

STELLUNGNAHME
16/3032

A02

Stellungnahme zur

öffentlichen Anhörung des Ausschusses für Bauen,
Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr
des Landtags Nordrhein-Westfalen

auf Antrag der Fraktion der CDU:

„Landesregierung muss innovative Modelle zur Finan-
zierung von Bundesfernstraßenprojekten voranbringen“

am 22. September 2015

Zusammenfassung

Der BUND lehnt eine Ausweitung von ÖPP ab: Nennenswerte Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsvorteile konnten von unabhängigen Beobachtern nicht nachgewiesen werden, dagegen sind erhebliche Verteuerungen wegen der höheren Zinskosten und der Erwirtschaftung von Gewinnen Privater über lange Laufzeiten eindeutig dokumentiert. Die Bundesregierung rechnet derzeit ÖPP-Projekt systematisch schön mit dem Kniff, monetarisierte und fiktive Projektnutzen eines Vorhabens in den realen Kostenvergleich zwischen konventioneller Beschaffung und ÖPP-Variante einzubeziehen. Der BUND teilt die seit Jahren geäußerte Kritik des Bundesrechnungshofs an ÖPP-Projekten vollständig. Hinzu kommt, dass die Finanzierung dieser Straßenbauprojekte in die Zukunft geschoben wird und Haushalte künftiger Legislaturperioden lang andauernd belastet werden. Der notwendige Übergang zu Verkehrsträger übergreifenden Planungen und Mobilitätskonzepten gerade im dichtbesiedelten NRW unterbleibt, weil auf die Scheinlösung fortwährenden Straßenbaus gesetzt wird. Auch das Erreichen der Klimaschutzziele der Bundesregierung wird durch das Weiterdrehen der Spirale mehr Straßenbau bewirkt mehr Straßenverkehr bewirkt weiteren Straßenbau verhindert. Integrierte Verkehrsplanung wird somit erschwert. Der überfällige Paradigmenwechsel in der Verkehrsinfrastrukturplanung findet nicht statt.

Aus den gleichen Gründen ist die Öffnung von Straßenbaumaßnahmen als Investitionsanlage für die Finanzindustrie abzulehnen: Sie würden keinen Infrastruktur- sondern einen "Zinsnotstand" versuchen zu Lasten der Infrastrukturen, die dann Gewinnerwartungen der Anleger erfüllen müssten.

Es gibt in der Tat einen Sanierungsnotstand, der dringend behoben werden muss und der auch institutionelle Anpassungen verlangt. Einen Investitionsstau jedoch gibt es nur, wenn die Politik auf Bundesebene dauerhaft nicht zu den richtigen Weichenstellungen fähig ist. Schon zu Beginn der unsäglichen aber jahrelangen Debatte über die europarechtswidrige Ausländervignette hat der BUND die Einführung einer elektronischen, fahrleistungs- und emissionsabhängigen Pkw-Maut vorgeschlagen. Diese muss aber im Rahmen einer Nutzerfinanzierung "Verkehr finanziert Verkehr" (Nicht aber: "Straße finanziert Straße") stehen, wie sie von der Daehre- und der Bodewig-Kommission entwickelt wurde. In diesem Zusammenhang ist eine unabhängige Infrastrukturgesellschaft für den Erhalt, Betrieb und Bau von Straßen-, Schienen und Wasserstraßen sinnvoll. Dafür wird ein Verkehrsträger übergreifendes Investitionskonzept gebraucht, auch bereits im Rahmen des BVWP 2015. NRW sollte mit gutem Beispiel vorangehen. In die Nutzerfinanzierung müssen auch die Kommunen eingebunden werden.

1. Zum Antrag der CDU

Der der Anhörung zugrunde liegende CDU-Antrag 16/8643 betont die Notwendigkeit von „Erhalt und Ausbau des Bundesfernstraßennetzes.“ Konkret heißt es, um „die Sanierung des Bundesfernstraßennetzes sowie den Ausbau voranzutreiben, müssen vorhandene Mittel effektiver genutzt und darüber hinaus zusätzliche Mittel generiert werden.“ Als Lösungsansatz werden zwei Vorschläge gemacht: „ÖPP-Projekte zum Ausbau der Bundesfernstraßen zu fördern und ... umfassend zu implementieren“ auch in NRW sowie die „Gründung einer überwiegend unabhängigen Infrastrukturgesellschaft durch den Bund“. Für die dringende Sanierung wird dann aber keine konkrete Maßnahme vorgeschlagen. Die dramatischen Probleme des Verfalls der – bundesweit 39.400 Brücken im Zuge von Bundesfernstraßen – wird offenbar nur als Problemkulisse aufgerufen, bei den Maßnahmen wird aber nur an Aus- und Neubau von Straßen gedacht. Gefordert wird als wichtigste Maßnahme der vermehrte Einsatz von ÖPP für den „Ausbau von Bundesfernstraßen“. Die Erhöhung der Investitionsmittel in NRW für den Erhalt von Bundesfernstraßen wird nicht gefordert. Ebenso wenig spielen Erhalt von Landesstraßen und Brücken eine Rolle.

2. Das Ausmaß des Erhaltungsproblems: Über die Windschutzscheibe hinausdenken

Die Berichte der Daehre-, der Bodewig-Kommission haben dagegen eine Gesamtverkehrsperspektiven und machen Vorschläge im Sinne von „Verkehr finanziert Verkehr“ für alle Verkehrsträger und alle staatlichen Ebenen. Auch das Konzept des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsminister zur „Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs“ vom Juli 2013 umfasst alle Verkehrsträger und alle mit Verkehrsinfrastrukturplanung befassten Handlungsebenen.

Bereich	Erhaltung	Nachholbedarf	Summe
Straße, davon	1,55	1,0	2,55
- Bund	0,8	0,5	1,3
- Land	0,45	0,3	0,75
- Kreis	0,3	0,2	0,5
Schiene, davon	1,2	0,2	1,4
- Bund incl. SPNV	1,0	0,2	1,2
- NE-Bahnen	0,2	k.A.	0,2
Wasser*	0,5		0,5
Bundeswasserstraßen	0,5	k.A.	0,5
Landeswasserstraßen	k.A.	k.A.	
Gemeindestr./ÖSPV, davon	1,3	1,45	2,75
- Gemeindestraßen	0,95	1,2	2,15
- ÖSPV	0,35	0,25	0,6
	4,55	2,65	7,2

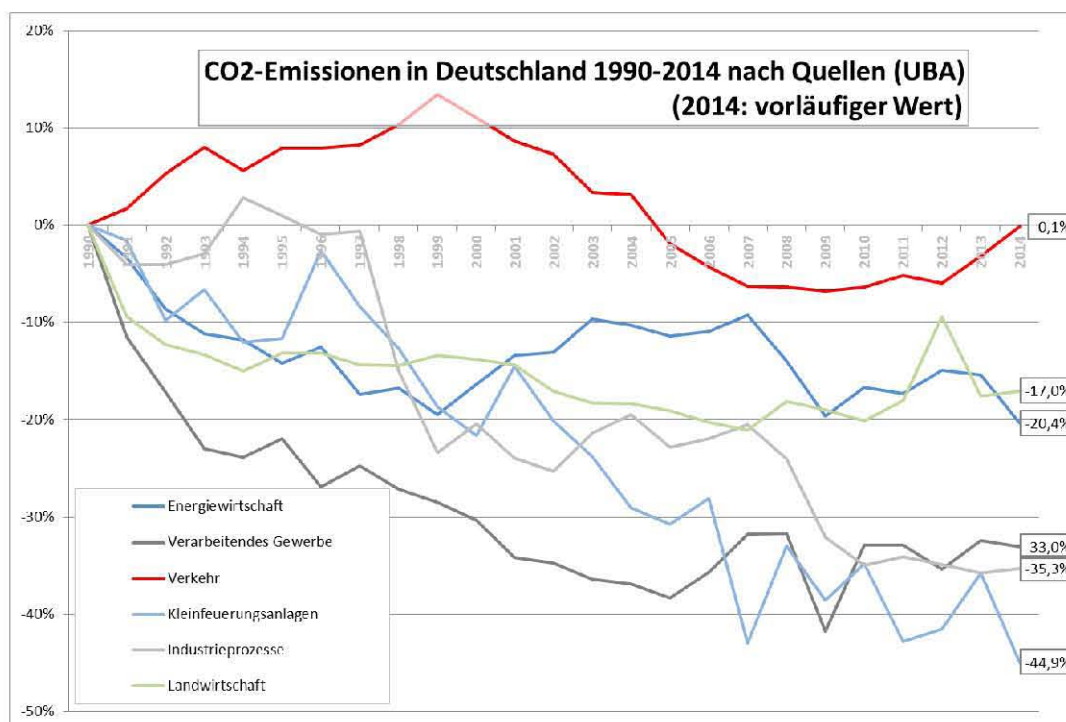
* Erhalt und Nachholbedarf zusammenfasst

Quelle: Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" (Daehre-Kommission), 2012, S. 37

Die Vernachlässigung der Landes- und der kommunalen Ebene ist unverständlich. Diese müssen in neue Verkehrsfinanzierungsvorschläge einbezogen werden. Für den Infrastrukturverschleiß und die Refinanzierung der Infrastruktur ist dort – anders als bei den Bundesfernstraßen – nicht die Lkw-Maut sondern die Pkw-Maut wesentlich relevanter.

Zukunftsfähige Finanzierungsmodelle müssen Lenkungseffekte erzielen, um den nicht gewinnbaren Wettlauf zwischen dem Hasen (Straßenbau) und dem Igel (Verkehrsnachfrage) nicht noch weiter anzuhetzen. Dazu muss das Kollektivgüterprobleme der Nutzung öffentlicher Infrastruktur beseitigt werden, das zur Übernutzung führt, mit Hilfe eines fahrleistungsabhängigen Roadpricing beseitigt werden.

Auch Klimaschutz- und Umweltthemen müssen eine Rolle spielen. Straßenausbau ist kein Selbstzweck. Der immer weitere Ausbau von Straßen führt zu einem weiteren Anstieg von CO₂ und zur Verfehlung der Klimaziele der Bundesregierung. Während alle anderen Sektoren ihre CO₂-Emissionen reduzierten, fand im Verkehrssektor keine Reduktion von Treibhausgasen statt.



Quelle: <http://www.umweltbundesamt.de/themen/klima-energie/klimaschutz-energiepolitik-in-deutschland/treibhausgas-emissionen/emissionsquellen>: eigenes Diagramm

Nicht erfasst sind hier die von Deutschland ausgehenden internationalen Verkehre (Luftverkehr, der sich seit 1990 mehr als verdoppelt hat und der internationale Schiffsverkehr)

3. Vor- und Nachteile von ÖPP-Projekten

a. ÖPP-Verfahren sind unwirtschaftlich und teuer

Die Probleme des ÖPP-Ansatzes werden in einem Gutachten des Bundesrechnungshofes zum Fernstraßenbau aus dem Jahr 2013 aufgeführt. Demnach sind im Ergebnis alle „bisherigen ÖPP-Projekte unwirtschaftlich“. Einzelprojekte waren bis zu 46 Prozent teurer als die konventionelle Bereitstellung von Infrastruktur. Auch ein gemeinsamer Erfahrungsbericht der Rechnungshöfe des Bundes und der Länder zur Wirtschaftlichkeit von ÖPP-Projekten von 2011 zeigt, dass die ÖPP-Varianten in vielen Fällen schöngerechnet wurden und den ursprünglich geplanten Betrag erheblich überstiegen haben. Das heißt, dass „bei nur geringen Vorteilen der ÖPP-Maßnahme gegenüber der herkömmlichen Beschaffung – die Wirtschaftlichkeit der ÖPP-Beschaffungsvariante bereits dadurch infrage gestellt war“.

Die ÖPP-Projekte und die – prognostizierten – künftigen Belastungen im Bundeshaushalt ausdrücklich dargestellt. Nicht dargestellt werden aber die Mautausfälle im Rahmen der A-Modelle, die die Mautentnahmen für etwa 30 Jahre an die privaten Partner weiterleiten. Die zweite Staffel der ÖPP-Fernstraßenprojekte umfasst den Ausbau von 600 km Fernstraßen und entzieht deren Maut-Einnahmen dem Bundeshaushalt.

Den Nachweis für die Vorteilhaftigkeit einer ÖPP-Beschaffung soll der sogenannte Public Sector Comparator (PSC) unter Einschluss der Vergabekosten erbringen. Wegen des Fehlens eines prinzipiellen Kosten- oder Effizienzvorteils der ÖPP-Variante gegenüber der öffentlichen Bereitstellung bei gleichzeitig deutlich höheren Zinskosten und hohen Transaktionskosten ist eine belast-

bare Vorteilhaftigkeit von ÖPP in einem solchen objektiven Kostenvergleich kaum zu erwarten. Deshalb begann das Bundesverkehrsministerium nach der ersten Staffel von ÖPP-Bundesfernstraßenprojekten ab 2010 in der Zweiten Staffel – mittlerweile handelt es sich um elf Projekte – den monetarisierten, aber letztlich doch nur fiktiven gesamtwirtschaftlichen Projektnutzen, der beim Bundesverkehrswegeplan 2003 zu drei Vierteln aus monetarisierten Zeitgewinnen besteht, mit einzurechnen und den Kostennachteilen gegenüber zu stellen.

b. Umgehung der Schuldenbremse; Mängel an Transparenz und Kontrolle

Der in Geld ausgedrückte „Restwert“ einer Straße am Ende der Vertragslaufzeit gibt die verbleibende Lebensdauer einer Straße an. Dieser ist abhängig von der Bauweise, den Erhaltungsmaßnahmen während der Vertragslaufzeit sowie von der Verkehrsbelastung. Ohne eine Restwertbetrachtung ist die Wirtschaftlichkeitsuntersuchung nicht aussagekräftig. Dennoch werden solche Restwertbetrachtungen bei den Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen nicht vorgenommen. Der private Betreiber richtet seine Erhaltungsstrategien aber auf die Vertragslaufzeit und nicht auf den Lebenszyklus der Straße und den erzielbaren Gewinn aus. Daher strebt er danach, Erhaltungsinvestitionen zu minimieren. Diese werden den Restwert der Straße gegenüber einer konventionellen Beschaffung schmälern und damit auch die Lebensdauer. Schon bei der Bauausführung unterscheiden sich viele Anbieter von den von Verwaltungen beauftragten Bauweisen. Ersterer bevorzugen Beton, letztere Asphalt.

Der Übergang zu Verfügbarkeitsmodellen, die die Qualität von Leistungen beschreiben kann dem theoretisch gegensteuern, auch mit Bonus-/Maluszahlungen. Diese sind aber nur so gut wie die Vertragsgestaltung. Die vertraglichen Festlegungen sind aber nicht öffentlich und auch einer parlamentarischen Kontrolle nicht zugänglich.

Mit Hilfe von ÖPP kann die Schuldenbremse umgangen werden. Mindestens haben ÖPP-Projekte einen Vorzieheffekt. Sie verdrängen andere Projekte, binden Finanzmittel und blockieren deren Umsetzung, egal, ob Letztere als besonders dringlich angesehen werden oder nicht.

Von der ersten Staffel ÖPP-Projekte mit sieben ÖPP-Fernstraßenprojekten sind nach ab 2015 noch 5,58 Milliarden Euro über den Bundeshaushalt zu finanzieren. Die elf neuen Projekte der zweiten Staffelsind noch vollständig aus dem Haushalt zu finanzieren. Fällig wird demnach ein Gesamtbetrag bei Umsetzung aller Projekte von 13 Milliarden Euro über den Umsetzungszeitraum in die Zukunft verschoben und die disponiblen Mittel, die Handlungsspielräume der Etats der nächsten Legislaturperioden reduziert. Evtl. vorhandene Meriten können heute schon geerntet werden. Im Haushalt 2016 wurden die Mittel für die Finanzierung der ÖPP-Projekte von 215 Millionen in 2015 auf 380 Millionen Euro pro Jahr in 2016 erhöht.

4. Neubau geht vor Erhalt. Der Trend muss in NRW und bundesweit umgekehrt werden

Die Erhaltungsinvestitionen des gesamten BVWP 2003 hängen deutlich hinter den Notwendigkeiten zurück. Nur in zwei von zehn Jahren seit 2003 wurden die Erhaltungsmittel im notwendigen Umfang investiert. Die Erhaltungsprognose für den neuen BVWP 2015 liegt noch nicht vor, obwohl die BVWP-Investitionsentscheidungen in den nächsten Monaten getroffen werden. Die letzte offizielle Erhaltungsbedarfsprognose 2011-2015 legt den jährlichen Investitionsbedarf für die Erhaltung auf 3,8 Milliarden Euro pro Jahr fest, nur um den Erhaltungszustand von 2010 zu sichern. Weil dieser Zustand mit Blick auf das Jahr 2030 ungenügend ist, müssen mindestens 4 Mrd. Euro pro Jahr das Investitionsminimum für die Erhaltung der Bundesfernstrassen, die in den kommenden Jahren bereitgestellt werden müssen. Das bedeutet, dass der Haushaltsansatz des

Entwurfs des Bundeshaushalts 2016 in Höhe von 2,9 Mrd. um mehr als eine Milliarde erhöht werden muss. Angekündigt über die Presse wurde ein Betrag von 3,3 Mrd. für den Erhalt ab 2016. Die Landesregierung sollte sich dafür im Bundesrat einsetzen, dass die Bundesfernstraßen nicht weiter auf Verschleiß gefahren werden.

Besonders dringend ist aus Sicht des Landes ein Brückenerneuerungsprogramm, dessen Umsetzung absoluten Vorrang vor Neu- und Ausbau haben muss. Das wurde so in der „Grundkonzeption für den BVWP2015“ und im Koalitionsvertrag angekündigt.

Auch in NRW müssen die Erhaltungsinvestitionen deutlich erhöht werden. Die Ausgaben von NRW für den Erhalt ihrer Bundesfernstraßen sind mit den geringsten in ganz NRW: Je Kilometer Bundesfernstraßen werden in Nordrhein-Westfalen nur 39.400 Euro ausgegeben (Bezugsjahr: 2012). Im Bundesdurchschnitt sind es 42.300, in Stadtstaaten ist Vielfaches dieses Betrags (vgl. DIHK, Hrsg., Verkehrsinfrastruktur. Investitionsbedarf, Einnahmen- und Ausgabenströme, Finanzierungsmodelle, Berlin 2015, S. 25).

5. Vorschläge der Fratzscher-Kommission: Privatkapital zur Finanzierung von Infrastrukturinvestitionen in Deutschland

Die – auch innerhalb der Kommission – umstrittenen Vorschläge der sogenannten Fratzscher-Kommission (Stärkung von Investitionen in Deutschland. Bericht der Expertenkommission im Auftrag des Bundesministers für Wirtschaft und Energie, Sigmar Gabriel, Berlin 2015) lösen keines der hier angesprochenen Probleme der Infrastrukturplanung und des Infrastrukturerhalts. Ziel ist stattdessen die Behebung des „Notstands“ niedriger Zinsen für Finanzinvestoren, denen im Straßenbau lukrativere Zinsen versprochen werden sollen. Wie die Rahmenbedingungen für potenzielle Investoren konkret verbessert werden sollen und ihnen höhere Zinsgewinne verschafft werden sollen ohne die Kosten der so finanzierten Infrastrukturen durchgreifend zu verteuern, wird im Kommissionsbericht, dessen Schwerpunkt im kommunalen Bereich liegt, nicht geklärt. Der Konflikt innerhalb der Expertenkommission erstreckte sich sowohl auf die Ursachen der Investitionsschwäche als auch die Sinnhaftigkeit eines vermehrten Einsatzes von ÖPP. Die in der Kommission vertretenen Gewerkschaften haben das in ihrem Sondervotum verdeutlicht.

6. Reformvorschlag: Nutzerfinanzierung mit fahrleistungsabhängiger Lkw- und Pkw-Maut und Verkehrsinfrastrukturgesellschaft

ÖPP ist kein Schritt zur Reform der Verkehrsfinanzierung sondern verhindert sie. Die Lkw-Maut andererseits ist ein Erfolgsmodell der Nutzerfinanzierung. Die Einnahmen sollten vollständig für den Infrastrukturerhalt zweckgebunden werden.

Als Alternative zur Ausländervignette hat der BUND von Anfang an eine elektronische, entfernungs- und emissionsabhängige Pkw-Maut für alle Straßen vorgeschlagen, die die auch nach Ausweitung der Lkw-Maut auf 3,5 Tonnen und alle Handlungsebenen verbleibende Finanzierungslücke für Sanierung und Erhalt der Verkehrsinfrastruktur schließen kann.

Weil diese Maut nach Emissionen differenziert ist, trägt sie zur Minderung von CO₂ und Einhaltung der Klimaziele bei, auch zur Reduzierung von Ruß und Stickoxiden und der Einhaltung der Gesundheitsgrenzwerte in den Städten. Die Kfz-Steuer könnte auf die Nutzung der Pkw umgelegt werden. Die Länder und Kommunen müssen in diese Nutzerfinanzierung nach dem Konzept "Verkehr finanziert Verkehr" von Anfang an einbezogen sein. Wird sie technologisch anspruchsvoll umgesetzt, kann sie auch Staus bepreisen und Vorreiter für eine europäische Lösung sein, wenn ein Onboard Unit entwickelt wird, das alle bestehenden europäischen Pkw-Mautsysteme verarbeiten kann.

Eine unabhängige Gesellschaft ist dann sinnvoll, wenn sie nach bundesweiten umwelt- und verkehrspolitischen Prioritäten den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur und den Ausbau der Verkehrsinfrastrukturen Verkehrsträger sichert. Ein absoluter Vorrang für Sanierung und Erhalt ist dabei unverzichtbar. Dieser Vorschlag folgt dem Wissenschaftlichen Beirat beim Bundesverkehrsminister der 2013 in seiner Stellungnahme zur Verkehrsfinanzierung die Einrichtung eines Verkehrsfinanzierungsfonds vorschlug:

„Die Einnahmen sind den Aufgaben- und Baulastträgern der drei föderalen Ebenen – Bund, Länder und Kommunen – entsprechend ihren Einnahmen- bzw. Aufgabenanteilen zuzuführen. Für Einnahme und Verteilung der Mittel empfiehlt der Wissenschaftliche Beirat die Einrichtung von Verkehrsfinanzierungsfonds des Bundes und der Länder, wie sie von der Daehre-Kommission vorgeschlagen wurden. Für die Mittelverteilung gilt: **Verkehr finanziert Verkehr**. Die besonderen Vorteile einer Fondslösung liegen darin, dass hier Einnahmen- und Ausgabenseite zusammen geführt werden, um zum einen eine verstetigte aufgabenadäquate Finanzausstattung des Verkehrssektors zu erreichen („Überjährlichkeit“) und zum anderen Einnahmen und Ausgaben direkt und nach festgelegten Effizienzkriterien (z. B. Anreiz- oder Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen) sowohl für den Straßenverkehr als auch den ÖPNV zu verknüpfen. Ein solcher Fonds bedarf der parlamentarischen Kontrolle.“

Laut dieser Stellungnahme des Wissenschaftlichen Beirats beim Bundesverkehrsminister soll über eine Nutzerfinanzierung die

- Infrastruktur-Abnutzung
- Stau-Externalitäten (möglichst flexibel anpassen an Stausituationen)
- Und die Umwelt-Externalitäten

anlasten können.

Der BUND-Mautvorschlag wird näher beschrieben unter:

http://www.bund.net/fileadmin/bundnet/pdfs/mobilitaet/140724_bund_mobilitaet_pkw_maut_konzept.pdf

Berlin und Düsseldorf, den 15. 9. 2015

Kontakt und weitere Informationen:

Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland e. V. (BUND)
Bundesgeschäftsstelle
Dr. Werner Reh
Leiter Verkehrspolitik
Am Köllnischen Park 1
10179 Berlin
Tel. (0 30) 2 75 86-435
Fax (030) 2 75 86-440
werner.reh@bund.net
www.bund.net/mobilitaet

BUND NRW, Regionalgruppe Düsseldorf
Landesgeschäftsstelle
Dieter Donner
Vorstandsmitglied Regionalgruppe Düsseldorf
Merowinger Straße 88
40221 Düsseldorf
Tel. (0211) 302005-0...
Fax 0211/303005-26 ...

www.bund-nrw.de/verkehr