

Zukunft der kommunalen Verkehrsinfrastruktur- finanzierung

Rechtsanwalt Folkert Kiepe

11. Deutscher Nahverkehrstag

1.-3. Juni 2016 in Koblenz

Kurzprofil BBH



Becker Büttner Held gibt es seit 1991. Bei uns arbeiten Rechtsanwälte, Wirtschaftsprüfer und Steuerberater – sowie Ingenieure, Berater und weitere Experten in unserer BBH Consulting AG. Wir betreuen über 3.000 Mandanten und sind die führende Kanzlei für die Energie- und Infrastrukturwirtschaft.

BBH ist bekannt als „die“ Stadtwerke-Kanzlei. Wir sind aber auch viel mehr. In Deutschland und auch in Europa. Die dezentralen Versorger, die Industrie, Verkehrsunternehmen, Investoren sowie die Politik, z.B. die Europäische Kommission, die Bundesregierung, die Bundesländer und die öffentlichen Körperschaften, schätzen BBH.

- ▶ rund 250 Berufsträger, rund 550 Mitarbeiter
- ▶ Büros in Berlin, München, Köln, Hamburg, Stuttgart und Brüssel

Folkert Kiepe



Folkert Kiepe befasst sich mit Stadtentwicklung, Baurecht, Verkehrsplanung, -recht und -finanzierung.

- ▶ Nach Offiziersausbildung in Hamburg 1969-1977 Jurastudium in Köln, Bonn und Freiburg mit anschließender Referendarausbildung
- ▶ 1978-85 Verwaltungsjurist bei der Stadt Köln
- ▶ 1984-1994 ehrenamtlich Mitglied im Planungs- und im Verkehrsausschuss des Rates der Stadt Bergisch Gladbach
- ▶ 1985-1991 Hauptreferent für Verkehr, Tiefbau und Hochbau beim Städtetag NRW und beim Deutschen Städtetag in Köln
- ▶ 1991-2012 Beigeordneter für Stadtentwicklung, Bauen, Wohnen und Verkehr des Deutschen Städtetages und des Städtetages NRW in Köln und Berlin
- ▶ Seit Juli 2012 Rechtsanwalt/Partner of Counsel in Köln

Rechtsanwalt · Beigeordneter des Deutschen Städtetages a.D. · Partner of Counsel

50678 Köln · KAP am Südkai, Agrippinawerft 26-30 · Tel +49 (0)221 650 25-102 · folkert.kiepe@bbh-online.de

Agenda

1. Ausgangslage
2. Derzeitige finanzielle Rahmenbedingungen für SPNV und ÖPNV
3. Erforderlicher Finanzrahmen für Neu- und Ausbau von SPNV und ÖPNV
4. Vorschlag zur Sanierung der Verkehrsinfrastruktur
5. Fazit

1. Ausgangslage (1)

- ▶ Das Export- und Transitland Bundesrepublik Deutschland verfügt über eine ausdifferenzierte Verkehrsinfrastruktur mit überwiegend guter Qualität. Diese ist allerdings akut gefährdet, weil die Bundespolitik deren Bedeutung für den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht ausreichend gewichtet.
- ▶ Mobilität ist in unserer Gesellschaft zwar als hohes Gut allgemein anerkannt. Sobald es aber um konkrete Entscheidungen zu Ausbau und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur geht, schwindet der Konsens – anders als bei anderen EU-Mitgliedern.

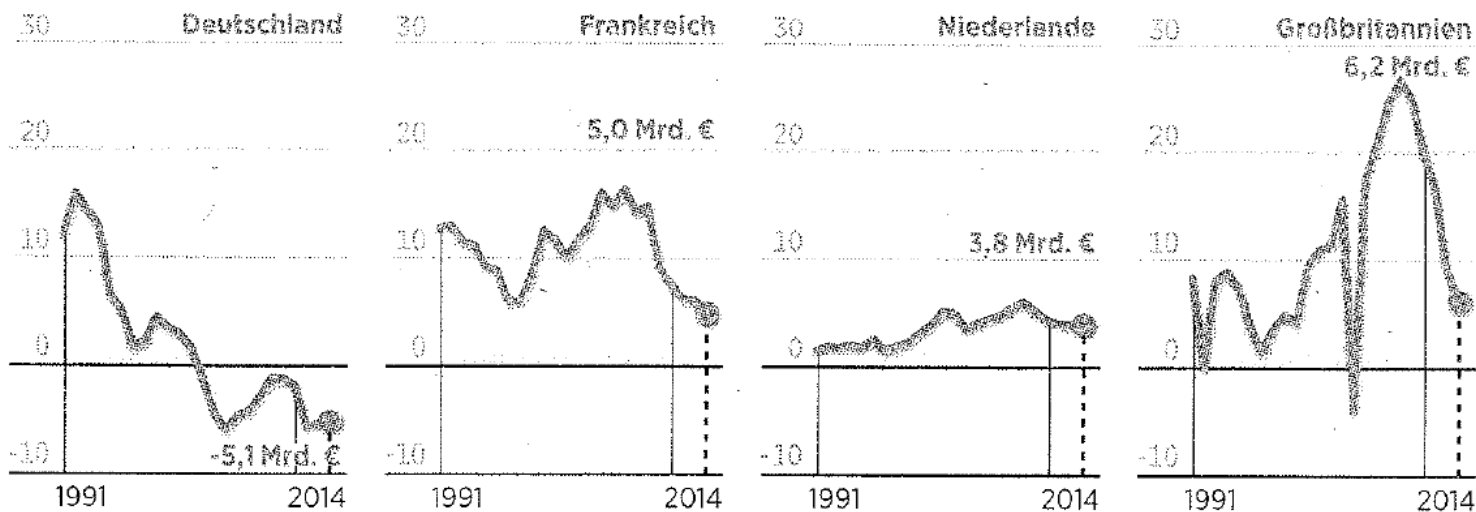
1. Ausgangslage (2)

Verkehrsinvestitionen im EU-Vergleich

Was die Staaten netto investieren

Bruttoanlageinvestitionen minus Abschreibungen ausgewählter Länder in Mrd. Euro

Lesebeispiel: Für Deutschland steht seit 2003 einen Minuswert, das heißt der Staat hat weniger investiert als die alten Anlagen an Wert verloren haben.



Handelsblatt

Quelle: Handelsblatt vom 04.12.2012

1. Ausgangslage (3)

- ▶ Im Auftrag des VMK hat die sog. Daehre-Kommission 2012 bis 2013 die Ausbau- und Sanierungsnotwendigkeiten für die gesamte Verkehrsinfrastruktur in Deutschland bei Straßen-, Schienen- und Wasserwegen für alle Verwaltungsebenen, also Bund, Länder und kommunale Gebietskörperschaften umfassend ermittelt und eine deutliche Unterfinanzierung festgestellt; sie schätzt den Gesamtfinanzierungsbedarf für alle Verkehrsinfrastrukturen (Ersatz- und Nachholbedarf) auf mindestens 7,2 Mrd. € pro Jahr.

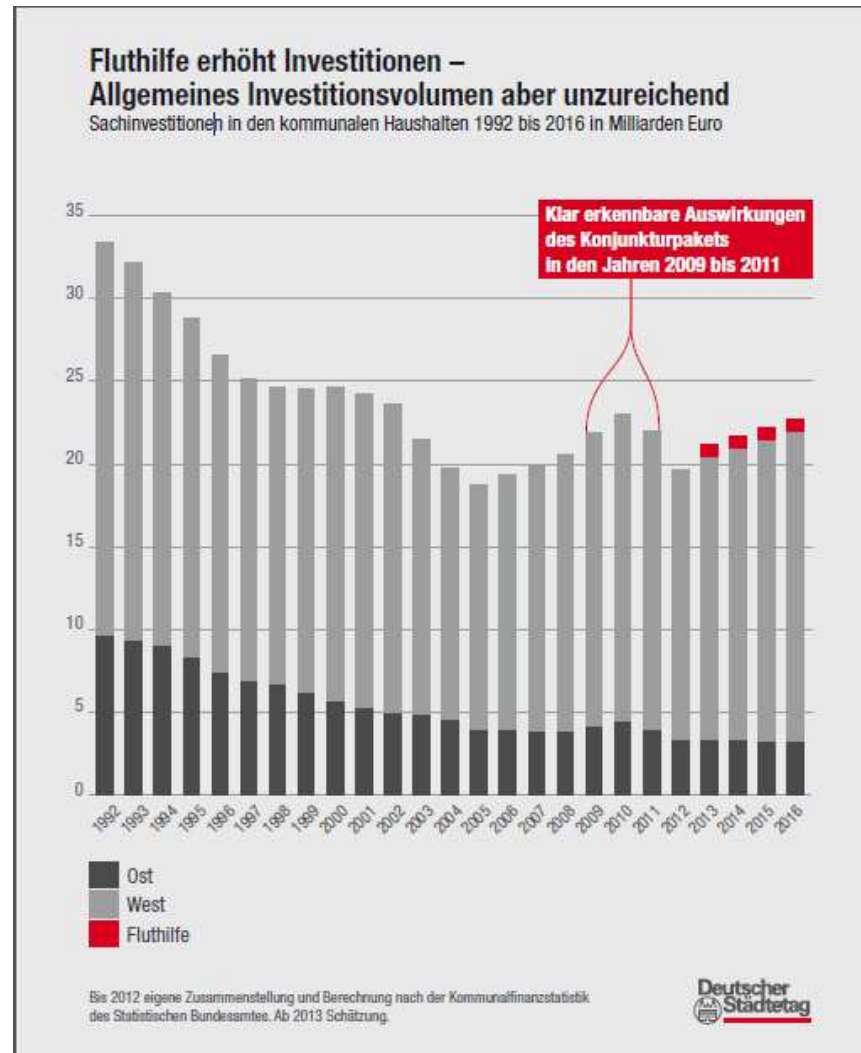
1. Ausgangslage (4)

- ▶ Der Handlungsdruck in diesem Politikfeld ist enorm hoch, weil für die im Jahr 2019 im Rahmen der Föderalismusreform beseitigten Mischfinanzierungsregelungen, spätestens in dieser Parlamentsperiode – also Anfang 2016 – Anschlussregelungen beschlossen sein müssen, um für die j e t z t anstehenden Investitionsentscheidungen die nötige Grundlage und Planungssicherheit für die Zeit nach 2019 zu schaffen.

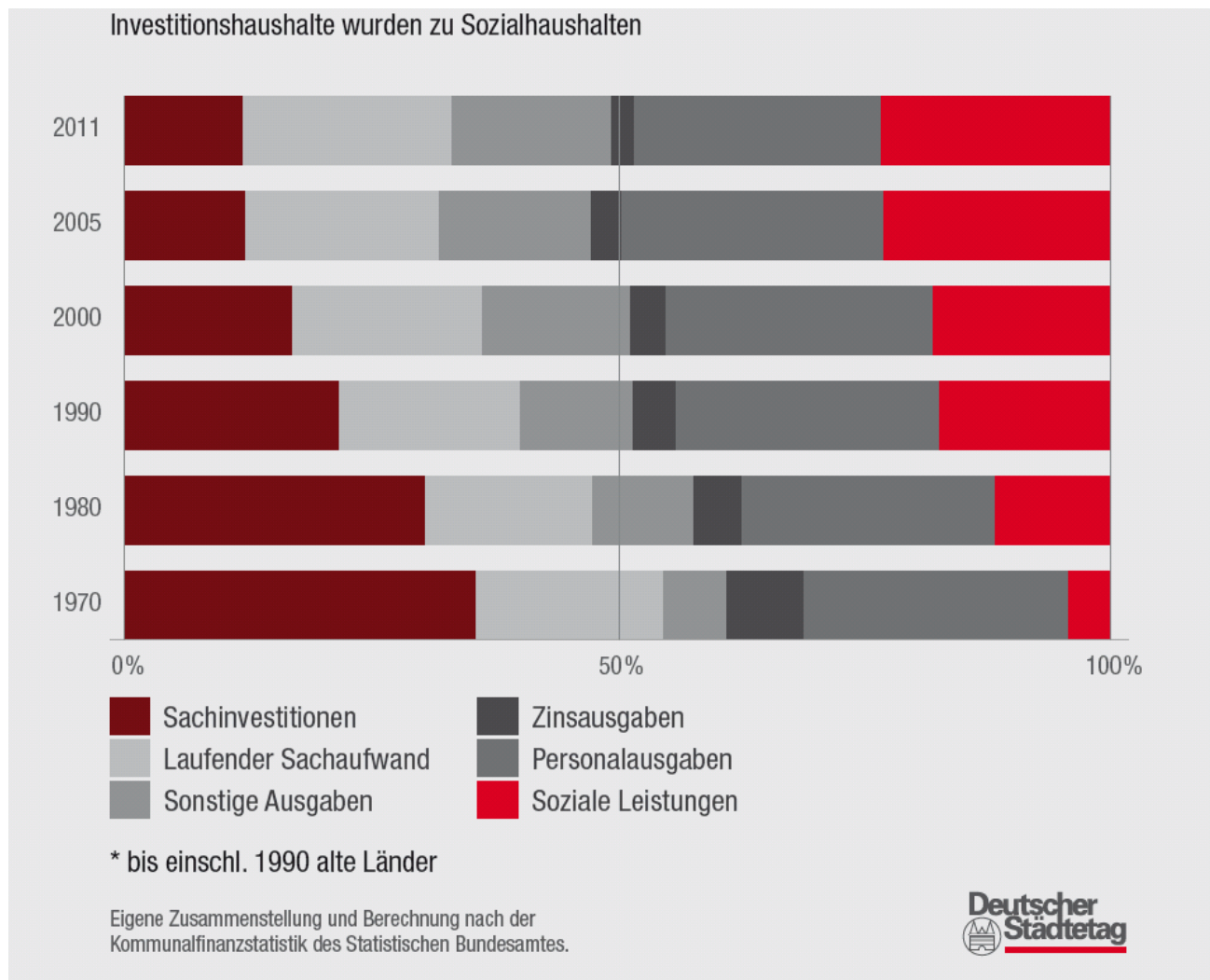
2.1. Rückgang kommunaler Investitionen

- ▶ Die finanziellen Gestaltungsmöglichkeiten der Städte und Gemeinden, die den Großteil der öffentlichen Investitionen erbringen, sind seit Jahren gesunken und werden in den nächsten Jahren nicht größer, sondern – auch unter dem Diktat der sog. Schuldenbremse und aktueller Aufgaben der Flüchtlingspolitik – eher noch geringer.

2.1. Rückgang kommunaler Investitionen



2.1. Rückgang kommunaler Investitionen



2.2. Steigender Sanierungsbedarf zum Erhalt der vorhandenen Verkehrsinfrastruktur



- ▶ Aufgrund dieser „Sparpolitik“ liegt der Sanierungsbedarf bei den Kommunalstraßen inzwischen in einer Größenordnung von über 10 Mrd. Euro, bei Bundes- und Landesstraßen sowie bei den Bundesautobahnen jeweils bei 6 Mrd. Euro. Besonders dramatisch ist die Situation bei Brücken und Tunneln, die im ÖPNV zentrale Bedeutung für das Gesamt-netz haben.
- ▶ Bei den Verkehrsanlagen des schienengebundenen ÖPNV ist der Nachholbedarf für Reinvestitionen bis 2009 auf 2,35 Mrd. Euro angewachsen und steigt seitdem jährlich um weitere 330 Mio. Euro an; er liegt somit derzeit bei 4,33 Mrd. Euro.
- ▶ Der DST fordert deshalb ein „Notprogramm“ zur Reparatur kommunaler Verkehrswege.

2.3. Zusätzliche Anforderungen zur Barrierefreiheit



- ▶ Mit dem novellierten Personenbeförderungsgesetz haben die Aufgabenträger seit dem 1.1.2013 gem. § 8 Absatz 3 Satz 3 PBefG die Verpflichtung, im ÖPNV baulich Barrierefreiheit herzustellen.
- ▶ Nach einer ersten Schätzung der den Städten in NRW entstehenden Kosten muss von einem Kostenvolumen je nach Größe der Stadt in einer Bandbreite von etwa 15 Mio. Euro für Städte mit 50.000 Einwohnern bis zu 150 Mio. Euro für Städte mit 500.000 Einwohnern ausgegangen werden.

2.4. Zusätzlicher Ausbaubedarf wegen Verkehrszunahme



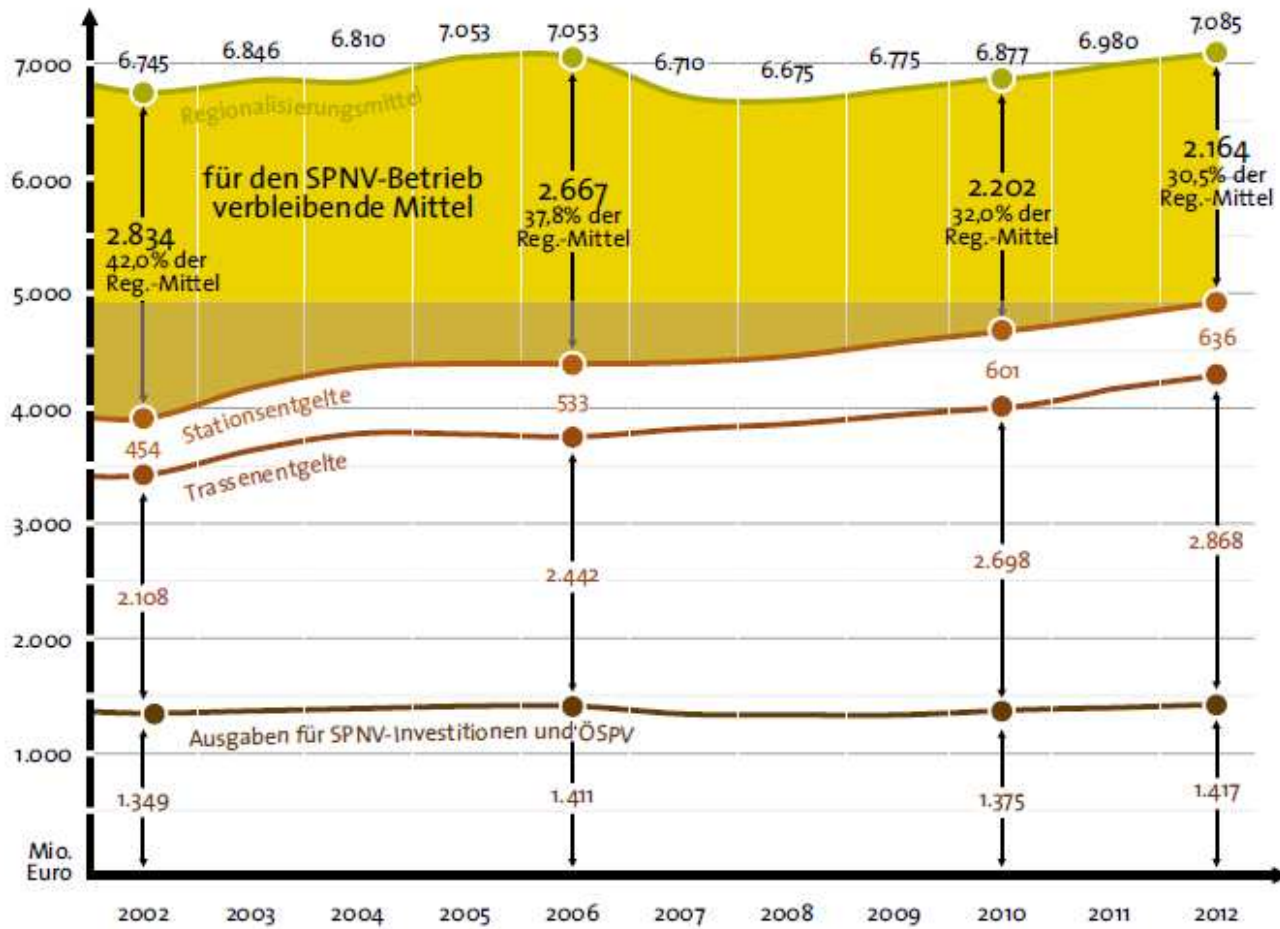
- ▶ Da der Individualverkehr nach allen realistischen Prognosen weiter zunehmen wird und die Fahrgastzahlen im SPNV wie auch im ÖPNV vor allem in den Verkehrsverbundräumen der Ballungsgebiete um jährlich mehr als 2 % wachsen, ist nicht nur generell eine Sanierung, sondern in vielen Fällen auch eine Verbesserung und ein Ausbau des bestehenden Verkehrsinfrastrukturnetzes dringend erforderlich.

2.5. Finanzierungsrestriktionen

Regionalisierungsmittel

- Im Rahmen der **Bahnreform** wurde die Aufgabe des Schienenpersonennahverkehrs (SPNV) mit dem EisenbNeuOG vom 27.12.1993 vom Bund auf die Länder übertragen – sog. Regionalisierung. Den Ländern wurde dafür ein zweckgebundener Anteil an der Mineralölsteuer zugewiesen („Regionalisierungsmittel“), der zur Zeit bei rd. 7 Mrd. €/Jahr liegt.
- Allerdings wird die Handlungsfähigkeit der Aufgabenträger im SPNV aufgrund der stetig steigenden **Trassen- und Stationspreise** zunehmend eingeschränkt. Dieses Preissteigerungsrisiko wird von der jährlichen Dynamisierung der Regionalisierungsmittel in Höhe von 1,5 % nicht abgedeckt.

2.5. Finanzierungsrestriktionen



2.5. Finanzierungsrestriktionen

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Im Rahmen der **Förderalismusreform I** der Jahre 2005/ 2006 wurden die sog. „Mischfinanzierungen“ von Bund, Ländern und Gemeinden mit dem Ziel abgeschafft, die Zuständigkeiten von Bund und Ländern deutlicher abzugrenzen und den Ländern mehr Eigenverantwortung zuzuweisen. Dabei wurden auch Aufgaben erfasst, die wegen ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat, der räumlich ungleichmäßigen Verteilung und der finanziellen Überforderung einzelner Länder nicht mittels allgemeiner Finanzausweisungen, sondern nur vorhabenbezogen finanziert werden können. Hierzu gehört neben der Städtebauförderung auch die Finanzierung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG).

2.5. Finanzierungsrestriktionen

Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz

Eine Übergangsregelung in Art. 125 c Abs. 2 GG sieht vor, dass das GVFG-Bundesprogramm für sog. Großvorhaben mit mehr als 50 Mio € bis Ende 2019 fortwirken soll. Die sog. Bund-Länderprogramme für Vorhaben unter 50 Mio € wurden dagegen bereits zum 31.12.2006 beendet. Nach Art. 143c GG i.V.m. § 3 des Entflechtungsgesetzes stand den Ländern allerdings bis zum 31.12.2013 jährlich ein Betrag von 1,335 Mrd. Euro aus dem Haushalt des Bundes zweckgebunden für Investitionen zur Verbesserung der Verkehrsverhältnisse der Gemeinden zu. Ab 2014 wandelte sich die Zweckbindung für Verkehrsinvestitionen bis Ende 2019 in eine allgemeine Zweckbindung für kommunale Investitionen. Mit dem 31.12.2019 entfallen auch diese Bundes-finanzhilfen ganz.

3.1. Erforderlicher Finanzrahmen für den SPNV

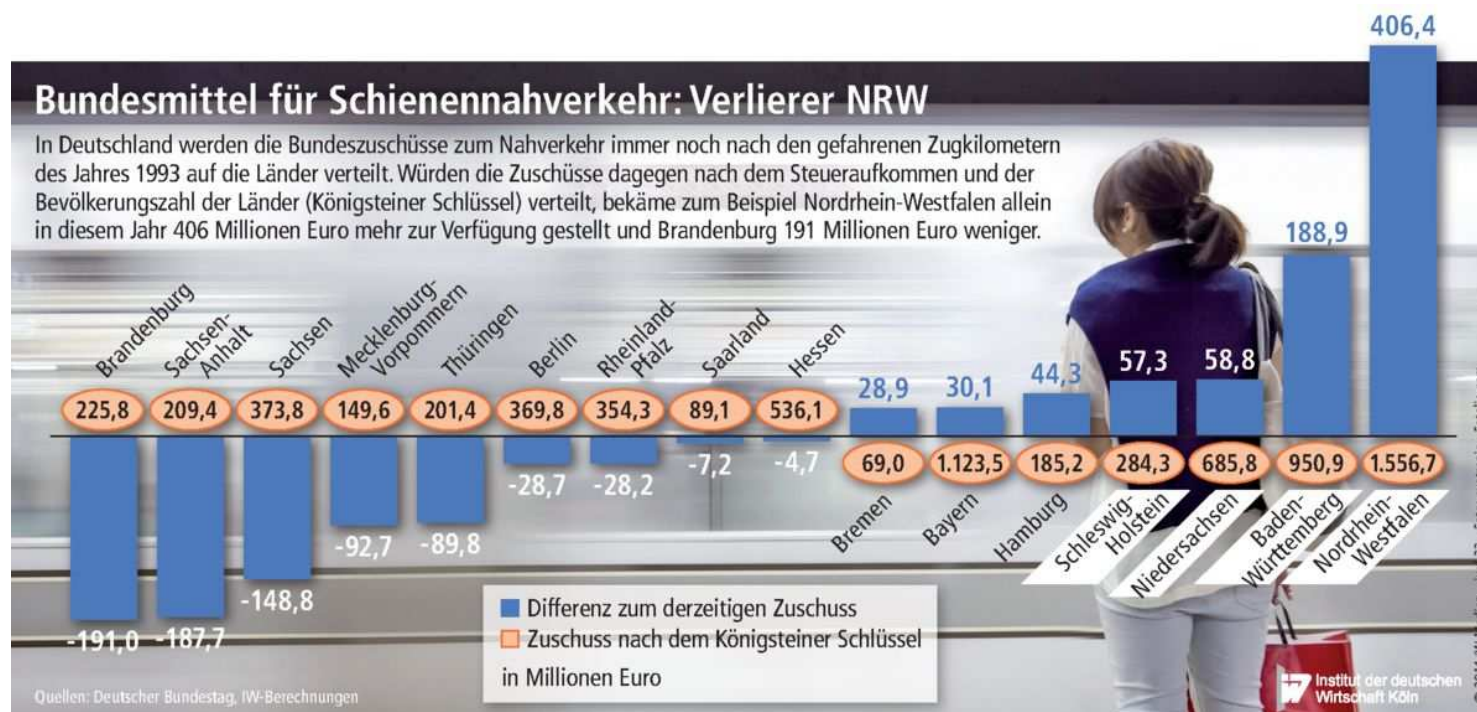
▶ Regionaler Schienenpersonenverkehr

- Bei der Dotierung der Regionalisierungsmittel müssten die Kostensteigerungen sowie künftig notwendige Infrastrukturvorhaben und Leistungserweiterungen angemessen berücksichtigt werden. Von 2002 bis 2013 sind die Regionalisierungsmittel um 6 %, die Trassenpreise pro Zugkilometer dagegen um 28,8 % gestiegen. Deshalb sollten die Kostensteigerungen in tatsächlicher Höhe ausgeglichen und die Dynamisierung der Mittel von 1,5% auf 2,5% angehoben werden.
- Das neue Regionalisierungsgesetz sollte eine Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2029 haben, um die nötige Planungssicherheit für langfristige Verkehrsverträge zu schaffen.

3.1. Erforderlicher Finanzrahmen für den SPNV

- Da der bisherige Verteilungsschlüssel zwischen den Ländern auf den überholten Ausgangsdaten der Bahnreform 1993 basiert, muss ein neuer sachgerechter Schlüssel festgelegt werden. Die dafür zu entwickelnden Maßstäbe sollten die Einwohnerzahl und geeignete verkehrswissenschaftliche Kriterien berücksichtigen, insbesondere die Siedlungsstruktur.

3.1. Erforderlicher Finanzrahmen für den SPNV



3.1. Erforderlicher Finanzrahmen für den SPNV

- Auf der Grundlage der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 24.09.2015 sowie den Beratungen im Vermittlungsausschuss haben Bundestag und Bundesrat am 15. und 16.10.2015 beschlossen, dass RegG wie folgt zu ändern:
 - Im Jahr 2016 erhalten die Länder vom Bund 8 Mrd. €
 - Ab 2017 steigt dieser Betrag jährlich um 1,8 %.
 - Die Verteilung auf die Länder soll durch Rechtsverordnung auf Basis Verkehrsleistung und Bevölkerungsentwicklung festgelegt werden (Kieler Schlüssel).
 - Stations- und Tarifentgelte sollen im Eisenbahnregulierungsrecht begrenzt werden.

3.2. Erforderlicher Finanzrahmen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur bei Neu- und Ausbau

bbh

▶ ÖPNV und Kommunalstraßen

▪ Bundesprogramm

Da im ÖPNV auch über 2019 hinaus Großvorhaben erforderlich sein werden, muss das **GVFG-Bundesprogramm** fortgeführt werden. Gleichzeitig muss es von bisher 333 Mio. € p.a. zur Finanzierung des nachgewiesenen Grundsanierungsbedarfs für die seit den 1970er Jahren entstandenen Infrastruktureinrichtungen aufgestockt werden. Grundlage sollte der Gesetzesentwurf des Bundesrates sein, mit dem es dem Bund ermöglicht wird, den Ländern auf der Basis des Art. 104b GG Bundesfinanzhilfen für Neu-, Ausbau- und Grunderneuerung der kommunalen Verkehrsinfrastruktur zuzuweisen.

3.2. Erforderlicher Finanzrahmen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur bei Neu- und Ausbau

bbh

▶ ÖPNV und Kommunalstraßen

▪ Länderprogramme

Der künftige jährliche Finanzierungsbedarf für die sog. Länderprogramme liegt im Bereich "ÖPNV" bei rund 740 Mio. €.

Im Bereich "**Kommunaler Straßenbau**" liegt der jährliche Finanzierungsbedarf bei rund 1,220 Mrd. €.

Insgesamt beläuft sich damit der jährliche Mittelbedarf für die Länderprogramme im Gemeindeverkehr für die Zeit nach dem Jahr 2013 auf rund 1,960 Mrd. € p.a.. Der Bund hat allerdings hinsichtlich der Länderprogramme bisher nur die zur Fortsetzung der Zahlung der sog. Entflechtungsmittel in Höhe von 1,335 Mrd. € bis Ende 2019 zugesagt.

3.2. Erforderlicher Finanzrahmen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur bei Neu- und Ausbau

bbh

- In der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Ministerpräsidenten der Länder vom 24.09.2015 wurde zum GVFG Folgendes vereinbart:

„Bund und Länder vereinbaren, die Mittel des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes (GVFG) im Rahmen der Neuregelung der Bund-Länder Finanzbeziehungen ungekürzt über 2019 hinaus fortzuführen.“

Über die Umsetzung dieser Vereinbarung in gesetzliche Regelungen gibt es nach wie vor Differenzen.

3.2. Erforderlicher Finanzrahmen für die kommunale Verkehrsinfrastruktur bei Neu- und Ausbau *bbh*

- Nach der Konferenz der Ministerpräsidenten (MPK) am 03.12.2015 zur Neuordnung der bundesrechtlichen Finanzbeziehungen kann man allerdings von Folgendem ausgehen:
 - Das GVFG-Bundesprogramm wird dauerhaft fortgeführt und voraussichtlich für Sanierungsmaßnahmen geöffnet .
 - Die Entflechtungsmittel für die entfallenden GVFG-Länderprogramme werden nach 2019 in Umsatzsteuerpunkte umgewandelt.

4.1. Vorschlag zur Sanierung der Verkehrsinfrastruktur – Infrastrukturfonds

bbh

- Zur Finanzierung der Sanierungskosten bei der **bestehenden Verkehrsinfrastruktur** (Straßen, Schienen und Wasserwege) von Bund, Ländern und Kommunen zeichnet sich – bei unterschiedlichen Positionen im Einzelnen – in der Wissenschaft und der Fachpolitik ein möglicher Konsens zu einigen zentralen Fragestellungen und zu neuen Finanzierungsinstrumenten ab. Grundlage ist dabei die Finanzierung über Infrastruktur-Fonds neben dem allg. Haushalt.

4.2 Infrastrukturfonds – rechtlicher und organisatorischer Rahmen

- Der Vorteil der Fondslösung liegt darin, dass die Finanzierung unabhängig von der jährlichen Zuweisung aus dem Haushalt und unabhängig von Länderverteilungsschlüsseln erfolgt und auch den kommunalen Gebietskörperschaften für ihre Infrastrukturvorhaben zur Verfügung steht. Hierfür ist es notwendig, einen Teil des Aufkommens von Steuern oder Gebühren über einen längeren Zeitraum zweckgebunden hierfür einzusetzen.

4.2 Infrastrukturfonds – rechtlicher und organisatorischer Rahmen

- Voraussetzung ist ein Konsens in der Politik, zwischen Bestand-sicherung und Neubau von Verkehrsinfrastrukturen zu unterscheiden. Neu- und Ausbauprojekte unterliegen weiterhin der politischen Ent-scheidungskompetenz der demokratisch legitimierten Gremien; zur Sicherung der bestehenden Verkehrsinfrastruktur beschließen die Parlamente die Bildung eines Fonds und die Kriterien seiner Nutzung.
- Auf dieser Basis werden Fonds ausschließlich zur Finanzierung von Erneuerungsinvestitionen der Verkehrsinfrastrukturen von Bund, Län-dern und Kommunen außerhalb der öffentlichen Haushalte geschaf-fen. Diese Fonds sind von jährlichen Haushaltszuweisungen abgekop-pelt und stellen damit eine nachhaltige Finanzierungsgrundlage für die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur dar.

4.2 Infrastrukturfonds – rechtlicher und organisatorischer Rahmen

- Die Infrastrukturfonds werden durch verschiedene (jährliche) öffentliche Aufkommen und private Nutzerabgaben gespeist. Diese können insbesondere im Verkehrsbereich erhoben werden („Verkehr finanziert Verkehr“). Das Gesamtaufkommen muss hinreichend sein, um die Vorhaltung der verfügbaren Infrastrukturen langfristig sicherzustellen.
- Die in den Infrastrukturfonds gesammelten Finanzmittel werden zweckgebunden für die Erneuerung der Verkehrsinfrastruktur von Bund, Ländern und Kommunen eingesetzt.

4.2 Infrastrukturfonds – rechtlicher und organisatorischer Rahmen

- Die Förderung erfolgt nicht nach festen Länderquoten. Fördervoraussetzung ist vielmehr der objektive Bedarf für die Erneuerung eines Vorhabens. Hierzu werden die Maßnahmen nach einheitlichen objektiven Kriterien bewertet und von der durch Bundesgesetz zu schaffenden unabhängigen Fondsverwaltung priorisiert.
- Die Erneuerungsmaßnahmen auf den Ebenen der Länder und Kommunen werden von diesen durch ausreichende Eigenfinanzierungsanteile kofinanziert.

4.3. Mögliche Finanzierungsinstrumente

Die Daehre-Kommission und die Bodewig-Kommission haben eine Reihe von Instrumentarien aufgezeigt, die für die Finanzierung des Infrastrukturerhalts dienlich sein können.

Die ÖPNV-Zukunftskommission NRW hat darüber hinaus untersuchen lassen, welche Instrumente insbesondere auch für Erneuerungsmaßnahmen in Frage kommen könnten.

4.3. Mögliche Finanzierungsinstrumente

- Nach eingehender Beratung hat die ÖPNV-Zukunftskommission NRW empfohlen, bei den anstehenden fachlichen und politischen Diskussionen und Entscheidungen vorrangig und zeitlich gestaffelt die folgenden drei Finanzierungsinstrumente als Quellen für einen Infrastrukturfonds zu verfolgen:
 - Zweckbindung von weiteren 3 ct Mineralöl-/Energiesteuer = ca. 1,9 Mrd. € (sofort)
 - Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Straßen- und Fahrzeugklassen bis 3,5 t = ca. 4 Mrd. € (ab 2016)
 - Umwandlung eines Teils des Solidaritäts- in einen Infrastrukturzuschlag (ab 2020)

5. FAZIT

Die vom VDV, der Verkehrswirtschaft und ihrer Industrie sowie dem Deutschen Städtetag und dem DStGB unterstützte Infrastrukturinitiative lässt hoffen, dass es mit entsprechendem Rückenwind der Länder zu der dringend notwendigen Ergänzung der verkehrspolitischen Agenda von Bundesregierung und Bundestag kommt.

UBA-Studie: Automüdigkeit in den Städten nimmt dramatisch zu



Eine repräsentative Studie des Umweltbundesamtes (UBA) vom 30.03.2015 zeigt, dass immer mehr Menschen den Autoverkehr als Belastung ihres Alltagslebens empfinden. 82 Prozent der Befragten erwarten von der Politik eine fußgänger-, fahrrad- und nahverkehrs-freundliche Stadtplanung.

„Die Bürger wünschen sich eine Alternative zum PKW“

Vielen Dank
für Ihre Aufmerksamkeit.

Folkert Kiepe, BBH Standort
Tel +49 (0)221 650 250-102
folkert.kiepe@bbh-online.de
www.bbh-online.de