

Standpunkt 11

Juli 2014

Diskussionsimpulse und Konzepte des Landesbüros Hessen der Friedrich-Ebert-Stiftung

Gesunder Staat und starke Demokratie

Infrastruktur verlässlich finanzieren

Steffen Müller*

AUF DEN PUNKT GEBRACHT

Eine den Bedürfnissen aller Landesteile entsprechende Verkehrsinfrastruktur braucht einen funktionierenden und ausreichend finanziell ausgestatteten Staat. Die Verkehrsinfrastruktur dient den Interessen aller Menschen und ist daher existenzieller Teil der Daseinsvorsorge. Wer diese Aussagen teilt, muss für ausreichende Steuermittel sorgen. In Zeiten des fragwürdigen Staatsziels Schuldenbremse heißt dies, die Einnahmenverantwortung des Staates in den Blick zu nehmen. Für alle sozial denkenden Verantwortlichen bedeutet dies: Ein gesunder Staat braucht eine öffentlich und ausreichend finanzierte sowie intakte Infrastruktur, über deren Entwicklung verantwortliche und entscheidungsfähige Parlamentarier und Parlamentarierinnen beraten können.

Hessen ist in Bezug auf seine Lage in Deutschland und Europa ein Transitland. Das kann man mit einem Blick auf die Karte feststellen. Es gibt keinen direkten Zugang zum Meer, zu den Alpen und zum Ausland und daher keinen Kontakt zur Freiheit, was schon der gebürtige Vogelsberger Matthias Beltz präzise feststellte. Die Folge kann nur sein, dass die Zugänge zu anderen Regionen und die Verbindungen im Land mit Bus, Bahn, Auto, dem Flugzeug, zu Fuß und mit dem Fahrrad ernst genommen werden müssten.

* Die Ausführungen und Schlussfolgerungen sind vom Autor in eigener Verantwortung vorgenommen worden.

Ausbau des Bus- und Bahnnetzes

Das Rhein-Main-Gebiet wächst, die ländlichen Regionen Hessens hingegen verlieren Einwohnerinnen und Einwohner. Alleine die Stadt Frankfurt hat in den letzten neun Jahren rund 50.000 Bürgerinnen und Bürger hinzugewonnen. Der Großraum um Frankfurt braucht mehr öffentlichen Verkehr. Der Rhein-Main-Verkehrsverbund (RMV) hat beispielsweise viele Projekte anvisiert, die die Region in den nächsten Jahren vor einem Verkehrsfarkt bewahren sollen, wie zum Beispiel die Nordmainische S-Bahn, eine Erweiterung der Gleise bis Bad Vilbel im Norden, die Regionaltangente West von Bad Homburg über Höchst bis Neu-Isenburg und weitere Projekte der Deutschen Bahn AG wie die ICE-Neubaustrecke Frankfurt – Mannheim. Hier sind Investitionen in Milliardenhöhe notwendig. An der Spitze Hessens beginnt gerade der Nordhessische Verkehrsverbund (NVV) mit seinem abschließenden großen Bauprojekt, dem Lückenschluss der Eisenbahnstrecke zwischen Frankenberg und Korbach. Auch in Kassel und der umliegenden Region wurden u. a. mit der Inbetriebnahme der S-Bahn-ähnlichen RegioTram zahlreiche Bauprojekte in Gang gesetzt. Die in den vergangenen Jahren entstandenen und sanierten Infrastruktureinrichtungen stehen für eine dauerhafte Nutzung für Bus und Bahn bereit. RMV und NVV haben für die Zeit bis 2020 trotz gehobener Synergieeffekte in ihren Finanzplanungen jeweils eine Unterdeckung im Millionenbereich pro Jahr berechnet. Für Nordhessen können bspw. bis zu

67 Millionen Euro an kumulierten Fehlbeträgen bis Ende 2019 auflaufen. Die Finanzierungsschere geht auseinander.

Sieben Milliarden mehr pro Jahr notwendig

Eine Studie im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung¹ kam 2013 zu dem Ergebnis, dass rund ein Drittel der hessischen Spannbetonbrücken von Autobahnen, die zwischen 1966 und 1970 gebaut wurden, durch die zunehmende Verkehrsbelastung entweder grundlegend modernisiert oder abgerissen werden müssen. Neubauprojekte rücken an mancher Stelle in den Hintergrund. Gleichwohl werden die oben für den Bahnbereich im Rhein-Main-Gebiet aufgezählten Projekte für unverzichtbar gehalten. Die geplanten Finanzmittel reichen aber bei Weitem nicht für alle notwendigen Sanierungs- und Neubaumaßnahmen aus. Der schleswig-holsteinische Ministerpräsident Torsten Albig fordert deshalb u. a. in Richtung Bund: „Wir brauchen zusätzlich sieben Milliarden Euro – und zwar jedes Jahr.“² Es soll jährlich eine Summe von 7,2 Milliarden Euro zusätzlich in den Verkehrsbereich fließen, die in einem ersten Schritt mit jährlich 2,7 Milliarden Euro für die nachzulegenden Sanierungsprojekte in einem Sondervermögen anzulegen sind. Die Länder-Verkehrsminister wollen außerdem die LKW-Maut auch auf Bundes- und Landesstraßen ausdehnen.

Schuldenbremse verschärft den Verteilungswettbewerb

Grundsätzlich wird die oben beschriebene Diskussion um Steuermittel alle Politikbereiche erfassen. Die öffentliche Hand – auch in Hessen – steht also vor einem Dilemma. Mit der letzten Kommunalwahl im März 2011 haben die hessischen Bürgerinnen und Bürger mit 70 Prozent Zustimmung entschieden, dass die Verfassung des Landes Hessen geändert wird. Unter dem Stichwort „Schuldenbremse“ wurde der Artikel 141 so geändert, dass ab dem Jahr 2020 für das Land Hessen ein strukturelles Neuverschuldungsverbot gilt. Die mittelfristige Finanzplanung des Hessischen Ministeriums der Finanzen sieht vor, dass vom Jahr 2010 mit noch 2,5 Milliarden Euro Neuverschuldung bis zum Jahr 2019 die Planzahlen auf null reduziert wer-

den. Diese anspruchsvolle Aufgabe steht aufgrund des Verfassungsgebots der aktuellen schwarz-grünen Landesregierung bevor.

Kein Nachtwächterstaat, sondern gesunde Demokratie

Die Verantwortlichen in Parlamenten, Regierungen und Verwaltungen konkurrieren für die Erhaltung der Daseinsvorsorge verstärkt um die Verteilung der weniger werdenden Mittel. Der Verkehrsbereich hat unbestritten eine entscheidende Bedeutung für die Grundbedürfnisse der Bürgerinnen und Bürger. Die im Grundgesetz verankerte „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ (Artikel 72 Absatz 2 GG)³ ist ein hohes soziales Gut und Staatsziel. Es geht im Grundsatz darum, ob ein Gemeinwesen für sich definiert, dass im ganzen Land ein Mindeststandard vereinbart wird und damit auch eine Aussage über dessen Finanzierung trifft. Bezogen auf den vom Staat finanzierten öffentlichen Verkehr lässt sich feststellen, dass Regionen mit zurückgehenden Einwohnerzahlen noch unattraktiver werden, wenn ebenso das Leistungsangebot gekürzt wird. Die Verantwortlichen in unserem Staat müssen sich darüber klar werden, welchen Weg sie gehen wollen – entweder in Richtung des „Nachtwächterstaates“ oder in Richtung eines gesunden Staatswesens, das seinen Aufgaben nachkommen kann.

Daseinsvorsorge auch kreativ möglich

In Hessen wird die Herausforderung neben den anwachsenden Unterhalts- und Sanierungskosten für vorhandene Straßen- und Brückeninfrastruktur auch bei den jährlichen Kosten für Betrieb und Bestellung von Bus- und Bahnleistungen im Bereich des öffentlichen Verkehrs entstehen. Ausgehend vom Grundgedanken, dass Mobilität ein Wesensmerkmal unserer modernen Gesellschaft ist, verpflichtet sich der Staat dazu, sie zum Gut der Daseinsvorsorge zu machen. Mit dieser Festlegung geht die Frage nach den Standards der Daseinsvorsorge einher. Der Blickwinkel auf ein soziales Gemeinwesen, das sich die annähernde Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse in ganz Deutschland zur Aufgabe macht, bedeutet, die realen Lebensverhältnisse der Bürgerinnen und Bürger abzubilden. Begin-

1 Carolin Röhrig (2012): Infrastrukturtaum im Bereich Straße und Schiene – Fakten und Optionen am Beispiel Hessen, Kassel, 28 Seiten, <http://library.fes.de/pdf-files/wiso/09209.pdf>

2 Diese Zahl bezieht sich auf die am 11. April 2013 eingesetzte Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter Vorsitz von Bundesminister a. D. Kurt Bodewig. Am 2. Oktober 2013 wurde in einer Sonderverkehrsministerkonferenz der Bericht der Kommission einstimmig angenommen. Verkehrsministerkonferenz (2013): Beschluss der Sonderverkehrsministerkonferenz, Berlin, 10 Seiten, www.verkehrsministerkonferenz.de/VMK/DE/termine/sitzungen/13-10-02-sonder-vmk/13-10-02-beschluss.pdf?__blob=publicationFile&v=1

3 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (1949), Bonn, 50 Seiten, www.gesetze-im-internet.de/bundesrecht/gg/gesamt.pdf

nend im Kindesalter bis zum Eintritt ins Berufsleben ist Mobilität zum nächsten Kindergarten, zur nächsten Schule und zum Ausbildungsplatz zu gewährleisten. Dies soll im Interesse gleicher Chancen auf Bildung geschehen. Was aber, wenn wie in vielen Bereichen Nordhessens die Zahl der Einwohnerinnen und Einwohner und der Schülerinnen und Schüler zurückgeht? An der Spitze Hessens versucht beispielsweise der Verkehrsverbund neue Wege zu gehen. Dort wurde im April 2013 ein bundesweit einmaliges Pilotprojekt namens Mobilfalt (Mobilität plus Vielfalt) gestartet. Kern von Mobilfalt⁴ ist die Verknüpfung des Individualverkehrs mit dem öffentlichen Verkehr aus Bus, Straßenbahn oder Zug. Ziel ist es, auch kleine Dörfer, die mit zurückgehenden Einwohnerzahlen zu kämpfen haben, mit genügend Mobilität zu versorgen, für Pendler Verbindungen zu schaffen und die Grundbedürfnisse (Arzt, Apotheke, Einkaufen, Schule) sicherzustellen.

Welchen Staat wollen wir?

Die Bedienungsstandards von Bus und Bahn sowie die des Straßenbaus bringen weitere Fragen mit sich. Ab welcher Einwohnerzahl wird ein Ort nicht mehr angefahren? Ist die Sanierung der kommunalen Kreisstraße noch sinnvoll, wenn so wenige sie nutzen? Kann die Kommune noch die umfangreiche Instandhaltung der Kanalisation bei zurückgehender Einwohnerzahl vornehmen? Jede und jeder Verantwortliche wird jeweils mehr oder weniger pragmatische Antworten haben. Im Kern stellt sich die soziale Frage. Diese lautet: Welchen Staat wollen wir? Welche soziale Verteilung von Infrastruktur und von den dafür notwendigen Steuerbelastungen wollen wir?

Mit Steuern steuern – nicht mit Privatisierung

Trotz steigender Steuereinnahmen ist erkennbar, dass mit Zurückschrauben der jährlichen Neuverschuldung durch die Schuldenbremse nicht weniger staatliche Aufgaben bleiben. Im Wissen um die kommenden Belastungen für die Sozialkassen durch weiter ansteigende Eintritte ins Rentenalter und weniger sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer wird das Ungleichgewicht zunehmen. Zur Finanzierung der Staates und seiner Aufgaben ist die Nutzung der Steuermittel immer noch die gerechteste Variante.

Die Pkw-Maut als weiterer neoliberaler Verbote

Als Möglichkeit der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird beispielsweise von der CSU die Pkw-Maut vorgeschlagen. Die Unterstützer der Maut sehen als Argument für ihr Vorgehen die Möglichkeit, direkt die Verursacher des Verkehrs mit deren Kosten zu verbinden. Hierbei gäbe es erhebliche administrative und rechtliche Probleme, sodass die Entlastung am Ende nicht kommt, aber dafür das Mautsystem gestartet ist. Und hinter der Maut steht nichts anderes, als eine weitere durch den Geldbeutel steuerbare Teilnahme am Individualverkehr. Der Allgemeinnutzer im Pkw darf nicht über eine Maut belastet werden, da hierüber auch der Zugang zur Straße geregelt würde. Das wäre ungerecht. Die meiste Zerstörung der Straßen wird durch Lkws produziert. Daher müssen diese auch mit einer Maut belastet werden. Um alle Straßenarten zu sichern und Schleichverkehre zu vermeiden, soll die Lkw-Maut nicht nur auf die Bundesstraßen, sondern auf das gesamte Straßennetz ausgedehnt werden. Somit käme die Lkw-Maut dann auch Ländern und Kommunen zugute. An einem Beispiel soll gezeigt werden, warum der Lkw eine andere Dimension des Problems darstellt als ein Auto. Straßenbauingenieure rechnen seit Jahrzehnten laut der Wochenzeitung „Die Zeit“⁵ mit dem sogenannten Vierte-Potenz-Gesetz. Laut diesem physikalischen Gesetz ist die Belastung für die Straße pro Achse nicht 15-mal so groß wie beim Pkw, sondern der Faktor beträgt 15⁴, das ist 50.625. Diese Zahl macht deutlich, welche Probleme der noch weiter steigende Lkw-Verkehr den Straßen und Brücken machen wird. Daher ist eine finanzielle Beteiligung des Lkws auf allen Straßen unumgänglich. Es muss klar sein, dass diese „Schadensfinanzierung“ eben ein anderer Weg ist als die „Nutzerfinanzierung“ Pkw-Maut, die allen Bürgerinnen und Bürgern mit Auto den Zugang zu den Straßen verwehren würde.

Steuern zahlen heißt, Straßen, Schulen, Krankenhäuser bauen

Konsequent weiter gedacht – und hier zeigt sich die Denkschule –, ist die Pkw-Maut eine Finanzierungsquelle nach dem Motto „Verkehr finanziert Verkehr“, ebenso wie es bis vor Jahren in vielen Bundesländern noch hieß, „Bildung finanziert Bildung“ ergo Studiengebühren. Die Denkschule „Privat vor Staat“ schlägt

4 Nordhessischer Verkehrsverbund (2014): Mobilfalt ist erfolgreich gestartet – Über 4.000 Fahrten bisher realisiert, Kassel, 3 Seiten, www.mobilfalt.de/aktuelles/presse/meldungsdetail/resuemee-nach-einem-jahr-mobilfalt-ist-erfolgreich-gestartet-ueber-4000-fahrten-bisher-realisiert-1136/

5 Christoph Drösser (2011): DIE ZEIT, Beansprucht ein Lkw die Straße 10.000-mal so stark wie ein Pkw?, Hamburg, 1 Seite, www.zeit.de/2011/31/Stimmts-Strasse

auch hier zu, und es ist die Aufgabe aller Verantwortlichen, ihr entgegenzuwirken. Die Finanzierung des Erhalts und des Neubaus von Straßen, Brücken und Eisenbahnstrecken im investiven Bereich sowie die Bestellung von Zug- und Busleistungen im konsumtiven Bereich müssen aus Steuermitteln getragen werden. Bürgerinnen und Bürger müssen sich bewusst werden, dass Steuergelder im Interesse einer guten Infrastruktur genutzt werden.

„Nah bei de' Leut“ heißt auch: Gemeineigentum erhalten und sichern

Auch im Sinne einer funktionierenden Demokratie ist die Finanzierung von Aufgaben der Daseinsvorsorge aus Steuermitteln der einzige richtige und sozial gerechte Weg, da die Bürger entsprechend ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit herangezogen werden müssten. Zwei Aspekte sind wichtig. Erstens – schon genannt – sollen die Bürgerinnen und Bürger wieder das staatliche und kommunale Gemeinwesen als das ihre ansehen. Die neoliberalen Ideologen haben ganze Arbeit geleistet und es geschafft, dass viele Menschen jegliches Vertrauen in Staat und Politik verloren haben. Es ist kein Wunder, wenn sich die Bürgerschaft dann abwendet und sagt: Privat vor Staat ist besser. Sozial denkende Verantwortliche müssen den direkten Zusammenhang von staatlichen und kommunalen Leistungen mit den erbrachten Steuermitteln herstellen. Das ist nicht sexy, aber lässt sich einfach umsetzen. Mit einem Hinweis auf die Vielfältigkeit der Infrastruktur in öffentlicher Hand entlang der menschlichen Bedürfnisse: Strom, Gas, Wasser und Kanal, Müllabfuhr, Schule, Polizei und eben auch Straßen für Autos, Bussen und Bahnen.

Demokratie muss entscheiden können

Der zweite Aspekt ist eine starke Demokratie. Der Vertrauensverlust in den Staat ist abstrakt. Er wird aber konkret, wenn sich politisch Aktive auf allen Ebenen eine ehrliche Rückmeldung holen. Konkret geht es um

das Ansehen von Politikerinnen und Politikern und ebenso um die messbare Einheit der Wahlbeteiligung. Ein gesunder Staat, der für seine Infrastruktur sorgen will und muss, braucht ein gerechtes Steuersystem und kluge Parlamentarierinnen und Parlamentarier, die um den Ausgleich der Interessen ringen. Dieser Ausgleich der Interessen und der Regionen kann nur funktionieren, wenn es auch eine Grundlage für Entscheidungen gibt. Privatisierte Staatsleistungen lassen sich nicht durch Parlamente steuern. Hier kann auf das Beispiel der verkauften hessischen Landesimmobilien (LEO-Programm) verwiesen werden. Die Landesbehörden an sich sind noch in diesen Gebäuden beheimatet, aber eine Steuerung jenseits der Mietverträge ist für immer beendet. So wird in der Landespolitik für vollendete Tatsachen gesorgt.

Daseinsvorsorge braucht Einnahmeverantwortung

Mit der Einführung des kritisch zu sehenden Staatsziels Schuldenbremse muss auch der Blick auf die Einnahmeverantwortung des Staates gelenkt werden. Der Staat muss eine ausreichende Finanzierung haben, damit weiterhin für alle Bürgerinnen und Bürger ein funktionierendes Gemeinwesen organisiert werden kann. Der Speyerer Verfassungsrechtler Prof. Wieland beschrieb dies 2011 so⁶: „Durch diese Aussage [zur Einnahmeverantwortung] wird der Illusion entgegengewirkt, die Aufgaben des Staates vor allem bei der Verwirklichung des Sozialstaates und der in der hessischen Verfassung genannten Staatsziele ließen sich zur Realisierung von Sparzielen einfach so weit zurückführen, bis ein schlank gewordener Staat keine Kredite mehr aufnehmen müsste.“ Zusammengefasst bedeutet dies für alle sozial denkenden Verantwortlichen: Ein gesunder Staat braucht eine öffentlich und ausreichend finanzierte sowie intakte Infrastruktur, über deren Entwicklung verantwortliche Parlamentarierinnen und Parlamentarier beraten und entscheiden können.

6 Joachim Wieland und Thorsten Schäfer-Gümbel (2010): Verankerung der Einnahmeverantwortung und Sicherung der Kommunen erreicht, Wiesbaden, 1 Seite, www.spd-fraktion-hessen.de/meldungen/23108/91580/index.html

Zum Autor:

Steffen Müller, 36 Jahre, leitet den Bereich Personal und Organisation beim Nordhessischen Verkehrsverbund in Kassel. Bis 2011 war er zehn Jahre Gemeindevertreter und Kreistagsabgeordneter im Landkreis Hersfeld-Rotenburg. Er hat an der Philipps-Universität Marburg Soziologie und Psychologie mit dem Schwerpunkt Arbeits- und Organisationspsychologie studiert.