

Sieg, Gernot et al.

Article

Pkw-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?

ifo Schnelldienst

Provided in Cooperation with:

Ifo Institute – Leibniz Institute for Economic Research at the University of Munich

Suggested Citation: Sieg, Gernot et al. (2014) : Pkw-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?, ifo Schnelldienst, ISSN 0018-974X, ifo Institut - Leibniz-Institut für Wirtschaftsforschung an der Universität München, München, Vol. 67, Iss. 11, pp. 3-28

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/165434>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Pkw-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?

Im April dieses Jahres überraschte Torsten Albig, Ministerpräsident des Landes Schleswig-Holstein, mit dem Vorschlag, zur Finanzierung der nötigen Infrastrukturanerkerung eine Sonderabgabe von allen Nutzern zur Wartung und zur Reparatur der Straßen zu verlangen. Ist dieser geplante Sonderfonds ein sinnvolles Finanzierungsinstrument?

Verkehrsinfrastrukturunterfinanzierung? Ursachenbekämpfung in kleinen Schritten anstelle von Symptombekämpfung

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist unterfinanziert, so heißt es, obwohl die Nutzer überzeugt sind, mehr als genug zu zahlen. Die im Wahlkampf verwendeten Slogans der die Regierungspolitik für die nächsten Jahre bestimmenden Parteien von CDU (keine Steuererhöhungen, kein deutscher Autofahrer soll mehr bezahlen), CSU (keine Steuererhöhungen, ausländische Autofahrer sollen bezahlen) und SPD (Steuererhöhungen für die Infrastruktur, keine Maut) führen dazu, dass der Handlungsspielraum eher klein ist. Wenn man keinen Spielraum hat, sind keine großen Schritte zu erwarten. Das von der Sonder-Verkehrsministerkonferenz der Länder am 2. Oktober 2013 empfohlene Gesamtkonzept zur nachhaltigen Verkehrsinfrastrukturfinanzierung wird so nicht umgesetzt. Komponenten des Konzepts sind die Bildung von Sonderfonds. Dieses führte zum Vorschlag des Ministerpräsidenten von Schleswig-Holstein Torsten Albig (2014) eines Sonderfonds »Reparatur Deutschland«, in den die deutschen Autofahrer (oder alle Verkehrsteilnehmer?) eine Sonderabgabe (in Höhe von 100 Euro pro Jahr?) für die Reparatur der Straßen (oder aller Verkehrswege?) einbezahlen sollen. Umsetzbar aus rechtlicher Sicht scheint hier, dass alle deutschen Pkw-Eigentümer eine Sonderabgabe leisten, die für das Straßennetz verwendet wird. Sonderfonds und eine weitere Nutzerfinanzierung, insbesondere für die Pkw-Fahrer, sind auch Bestandteil der Vorschläge der Bodewig-Kommission. Ob Gesamt-

konzept oder Teilschritt, die Richtung sollte stimmen.

Das politökonomische Anreizproblem

Natürlich ist die Verkehrsinfrastruktur genauso unterfinanziert wie staatliche Universitäten, der Gesundheitssektor, die Bundeswehr, die Polizei und alle anderen vom Staat finanzierten Bereiche. Eine einfache Erhöhung der Haushaltsmittel wird dieses Problem nicht lösen. Der vor der Bundestagswahl von allen bestätigte Sanierungsbedarf von über 7 Mrd. Euro jährlich wird nicht dadurch gedeckt werden, dass ein Sanierungsfonds gleicher Höhe aufgelegt wird, sondern hat einen tieferen, systematischen Grund. In Demokratien gewinnen die kurzfristigen gegenüber den langfristigen Interessen. Eine neue Straße wird vom Wähler eher honoriert als die Instandsetzung einer bereits vorhandenen. Nur Politiker, die diesen Anreizen folgen und eher auf Ausbau denn auf Erhalt setzen, können sich im politischen Wettbewerb durchsetzen. Die verzögerte Instandsetzung jedoch ist ökonomisch ineffizient, da es am Ende teurer ist, später zu reparieren als früher und regelmäßig zu warten. Analysen des Bundesrechnungshofes zeigen, dass in den vergangenen Jahren über 10% selbst der für den Erhalt eingeplanten Mittel nicht dem Erhalt zugutekamen, sondern z.B. für den Neu- und Ausbau von Straßen sowie deren Betrieb zweckentfremdet verwendet wurden. Obwohl dieses Problem bekannt ist und obwohl mittlerweile die Worte »Erhalt vor Ausbau« oft zu hören sind, der Glaube, dass ein Reparaturfonds das politökonomische Anreizproblem löst, ist naiv. Auch einem Reparaturfonds droht eine Zweckentfremdung.



Gernot Sieg*

* Prof. Dr. Gernot Sieg leitet den Lehrstuhl für Industrieökonomik, insbesondere Infrastruktur- und Verkehrsökonomik, und ist Direktor des Instituts für Verkehrswissenschaft an der Universität Münster.

Auch die Hoffnung, der Reparaturfonds könnte 2030 geschlossen werden, wenn der Nachholbedarf befriedigt ist, ist eine

Illusion. Die Politik rechnet schon heute bei Neubaumaßnahmen nicht mit den Mitteln für den Erhalt. Die bisherigen Erweiterungsinvestitionen orientieren sich an Herstellungskosten und vernachlässigen Ersatzinvestitionen und Betriebskosten. Würde jedoch ein Reparaturfonds für vernachlässigte Infrastruktur existieren, in dem die Nutzer so viel einbezahlen wie nötig, wäre es geradezu töricht, Reparaturen mit Mitteln zu finanzieren, die man auch wählerwirksam für neue Projekte verwenden könnte. Der Reparaturfonds verschärft die Anreize des Ausbaus vor Erhalt und wird zum Fass ohne Boden.

Das verkehrsökonomische Effizienzproblem

Eine Ursache des »Unterfinanzierungsproblems« ist der systematische Anreiz, Finanzmittel zum Aufbau eines von den vorhandenen Mittel nicht zu erhaltenen Netzes zu verwenden.

Darüber hinaus wird das Netz nicht effizient genutzt. Es herrscht die Illusion, dass Straßen nicht bepreist werden sollen, da sie ohne Grenzkosten benutzt werden können und ein Ausschluss ineffizient wäre. In wenigen Bereichen hat der Kommunismus, so bezeichnet Sinn (2003) treffend die Situation auf den deutschen Autobahnen, so viele Fürsprecher wie beim Straßennetz. Das mag an der Vorstellung einer Brücke liegen, die, einmal gebaut, ohne Grenzkosten genutzt werden kann. Eine Bemaunung würde Überquerungen verhindern und deshalb ineffizient sein. Nur hat dieses Lehrbuchideal der Brücke wenig mit der Realität auf deutschen Straßen zu tun.

Der Eindruck, dass die Straßen bis zur Kapazitätsgrenze von zusätzlichen Pkw genutzt werden können und sollten, und dass eine Belastungsexternalität erst entsteht, wenn die Kapazitätsgrenze überschritten ist und wir Stopp-and-Go beobachten, entspricht nicht der Realität auf deutschen Bundesautobahnen. Ab einer Grenze von 1 000 Kfz pro Stunde verursacht jeder zusätzliche Pkw Fahrzeitverlängerungen bei allen anderen Verkehrsteilnehmern. Die Zeit, die man als Fahrer oder Beifahrer für eine Strecke benötigt, ist ein wesentlicher Teil der Kosten, die man im Verkehr tragen muss. Die Fahrzeitverlängerungen bei allen anderen Verkehrsteilnehmern sind wesentliche externe Kosten. Bei einer durchschnittlichen vierstreifigen Autobahn mit einem Verkehrsaufkommen von 47 100 Kfz pro Tag verursacht ein weiterer PKW Fahrzeitverlängerungen bei den anderen Verkehrsteilnehmern in einer Größenordnung von über 10 Cent pro Kilometer. Im Idealfall wird diese Belastungsexternalität durch eine auslastungsabhängige Maut internalisiert. Findet das, wie zurzeit, nicht statt, wird das Autobahnnetz ineffizient stark genutzt. Die reine Steuerfinanzierung der Bundesfernstraßen ist ineffizient.

Eine auslastungs- und entfernungsabhängige Maut würde wesentlich zur Finanzierung des Autobahnnetzes beitragen

können. Der Selbstfinanzierungsgrad wäre abhängig von der Elastizität der Straßenbaukosten. Ist das doppelt so gut ausgebaute Netz genau doppelt so teuer wie das einfache (konstante Skalenerträge der Kapazitätskostenfunktion), dann ergibt sich eine vollständige Selbstfinanzierung. Wenn man von steigenden Skalenerträgen der Kapazitätskostenfunktion ausgeht, es also immer relativ billiger wird, die Netzkapazität zu erweitern, reichen die Mauteinnahmen nicht vollständig, um das Netz zu finanzieren. Die Selbstfinanzierung gilt für das Netz optimaler Größe auch dann, wenn nur eine zeitbezogene Maut (Vignette) eingeführt wird (vgl. Arnott, de Palma und Lindsey 1993). Die Selbstfinanzierung ist jedoch nur zu erreichen, wenn es eine Zweckbindung gibt. Die EU-Maunrichtlinie erlaubt zwar eine verkehrsträgerübergreifende Verwendung, beispielsweise für Wasserstraßen oder Schienenwege, eine solche Verwendung würde aber erneut zu Finanzierungsproblemen führen.

Die Mauteinnahmen einer Bundesfernstraßenmaun können die Bundesfernstraßenkosten decken, wenn sie zwingend für das Bundesfernstraßennetz verwendet werden. Ein auslastungs- und entfernungs-basiertes Maunsystem kann die erforderlichen Einnahmen erzielen, eine effiziente Nutzung der Infrastruktur bewirken und Belastungen für Umwelt- und andere Externalitäten reduzieren. Auch der Umfang der notwendigen Kapazitäten wird reduziert, weil das Netz effizient genutzt wird. Die Mauteinnahmen zeigen die Knappheiten und Ausbauerfordernisse an und erleichtern so Erweiterungsentscheidungen.

Der Bundesfernstraßenfonds als Lösung des polit-ökonomischen Anreizproblems

Institutionell kann auf vorhandene Strukturen aufgesetzt werden. Die VIFG (Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH) erhält die Mauteinnahmen und übernimmt zusätzlich Aufgaben, indem sie den Netzerhalt garantiert und die politisch beschlossenen Ausbaumaunnahmen durchführt. Es ist garantiert, dass das Primat der Politik für Ausbaumaunnahmen unangetastet bleibt. Ausbaunvestitionen sollten jedoch nur dann durchgeführt werden, wenn der Barwert künftiger Einnahmen aus Nutzergebühren dieser Strecke nicht kleiner ist als der Barwert künftiger Ausgaben. Der Erhalt und Betrieb wird somit schon bei der Ausbaunentscheidung antizipiert und einberechnet. Die Vorteile einer solchen Lösung sind zu einem die langfristige gesicherte Finanzierung ohne Ineffizienz des Jährlichkeitsprinzips der Kameralistik, günstige Kreditkonditionen am Kapitalmarkt, betriebswirtschaftliche Effizienz bei Neubaun- und Erhaltungsmaunnahmen und eine bessere Kundenorientierung. Ein solcher Bundesfernstraßenfonds löst auch das grundsätzliche Problem der politischen Verzerrung weg vom Erhalt hin zum Ausbau und garantiert so ein nachhaltiges Netz.

Die Vignette als Schritt in die richtige Richtung

Die auslastungs- und entfernungsabhängige Maut ist das Ziel, ein in dieser Legislaturperiode möglicher Schritt in die richtige Richtung ist die zeitabhängige Maut (Vignette). Sie kann als Gebühr zweckgebunden und zusammen mit der Lkw-Maut dem Bundesfernstraßenfonds zugeführt werden. Bei einer Gebühr von 50 Euro pro Jahr ergeben sich 2 Mrd. Euro jährlich. Zusammen über 3 Mrd. Euro aus der Lkw-Maut ergibt ein Volumen, das für Bestandserhaltung und Betrieb ausreicht. Gleichzeitig kann die Zeit genutzt werden, die EU-Richtlinie so zu reformieren, dass die zurzeit gültigen Beschränkungen so geändert werden, dass eine optimale belastungs- und entfernungsabhängige Maut eingeführt werden kann.

Optimale Besteuerung des Verkehrssektors und Zweckbindung

Gegen eine weitere Belastung der Nutzer wird oft eingewandt, dass die Nutzer bisher schon mehr als genug bezahlen. Ob und wie weit die Steuer- und Abgabenbelastung der Autofahrer zurzeit zu hoch oder zu niedrig ist, ist finanzwissenschaftlich umstritten. Zur oben bereits genannten idealen belastungs- und entfernungsabhängigen Maut, die die Bundesfernstraßen finanziert, können und sollten weitere Steuern hinzukommen.

Für die durch Treibhausgasemissionen verursachte Umwelt-externalität bietet sich die Energiesteuer als Pigou-Steuer an. Darüber hinaus bietet sich der Verkehrssektor aufgrund seiner geringen Preiselastizität der Nachfrage als Steuerbasis eines im Sinne von Ramsey optimierten Konsumsteuersystems an. Nutzt man dafür, wie die Kfz-Steuer, auch die Energiesteuer, kann man eine optimale Energiesteuer (vgl. Parry und Small 2005) berechnen, deren Verwendung jedoch zwingend dem Non-Affektationsprinzip unterliegt. Eine Rückzahlung dieser Steuereinnahmen unter dem Motto »Verkehr finanziert Verkehr« würde die umweltpolitischen und finanzwissenschaftlichen Ziele konterkarieren. Eine Zweckbindung wie die bisher in Deutschland praktizierte jedes Jahr fortgeschriebene Zweckbindung von 50% des Mineralölsteueraufkommens für den Verkehrssektor könnte man fortführen, wenn der aktuelle Energiesteuersatz in Deutschland doppelt so hoch wäre wie der optimale, was nicht der Fall zu sein scheint. Das Non-Affektationsprinzip ist auch für die Energiesteuer sachgemäß.

Der Status quo eines Wegekostendeckungsgrades der inländischen Kraftfahrzeuge von über 150% und ein Unterfinanzierungsvolumen von über 7 Mrd. Euro jährlich sind, genauso wie Zweckbindungen, Gerechtigkeitslücken und Zukunftsvisionen, Argumente in der Diskussion, für welche Zwecke die allgemeinen Steuern verwendet werden sollen.

Diese Verteilungsdiskussion ist wichtig, kann hier aber nicht geführt werden. Eine Nebenbemerkung aber sei erlaubt:

Gilt das Non-Affektationsprinzip bei Steuererhöhungen, so sollte es auch umgekehrt gelten. Wird, um zu verhindern, dass die deutschen Automobilisten zusätzlich belastet werden, die Einführung einer Vignette verbunden mit einer Reduktion der Kfz-Steuer, darf das keinen direkten Einfluss auf den Haushalt des Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI) haben. Die bisher für die Bundesfernstraßen verwendeten Mittel stünden dann zur Verfügung, um die Probleme in den anderen Bereichen der Verkehrsinfrastruktur anzugehen.

Zusammenfassung

Sonderabgabe und Sonderfonds »Reparatur Deutschland« verschärfen die Anreize, die zum Unterfinanzierungsproblem geführt haben. Große Lösungen für alle Verkehrsträger und für alle föderalen Ebenen liegen zwar vor, sind aufgrund von Versprechungen im Wahlkampf und dem Koalitionsvertrag zurzeit aber nicht realistisch. Eine Vignette dagegen kann, gekoppelt mit dem oben skizzierten Ausbau der VIFG zum Bundesfernstraßenfonds, das Problem des systematischen Verfalls der Bundesfernstraßen lösen. Darüber lernen die Autofahrer durch die Vignette, dass man für die Nutzung von Autobahnen, will man eine exzessive Nutzung verhindern, bezahlen muss. Dies ist ein wichtiger Schritt in die richtige Richtung. Ist die Umsonst-Mentalität beendet, dann sind die nächsten Schritte zur auslastungs- und entfernungsabhängigen Maut politisch viel einfacher, da sie die Effizienz steigern, ohne dass Mehreinnahmen generiert werden müssen.

Literatur

Albig, T. (2014), »Wir brauchen zusätzlich sieben Milliarden Euro«, online verfügbar unter: <http://www.torsten-albig.de/aktuelles/aid/6116>.

Arnott, R., A. de Palma und R. Lindsey (1993), »A Structural Model of Peak-Period Congestion: A Traffic Bottleneck«, *American Economic Review* 83, 161–179.

Parry, I.W.H. und K.A. Small (2005), »Does Britain or the United States Have the Right Gasoline Tax?«, *American Economic Review* 95, 1276–1289.

Sinn, H.-W. (2003), »Wider den Autobahn-Kommunismus«, *ifo Standpunkt* 44, ifo Institut, München.



Bernhard Wieland*

»Wenn ich einmal reich wär' ...« Fonds, Steuern und Mauten in der deutschen Verkehrsinfrastruktur- finanzierung

In den Ostertagen überraschte der schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Torsten Albig die Öffentlichkeit mit der Idee, dem Bürger eine Art »Notopfer« zur Sanierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur aufzuerlegen. In einem Zeitungsinterview schlug er die Einrichtung eines Sonderfonds »Reparatur Deutschland« vor, in den jeder Autofahrer bis zum Jahr 2030 jährlich etwa 100 Euro einzahlen soll. Einzelheiten, wie etwa die Zuteilung der Mittel auf einzelne Sanierungsvorhaben oder die institutionelle Ausgestaltung und organisatorische Anbindung des Fonds, ließ der Ministerpräsident offen. Dennoch genügte bereits das bloße Gedankenexperiment einer Mehrbelastung des deutschen Autofahrers (in Höhe des Preises einer monatlichen Pizza zu 8,50 Euro), um den üblichen Entrüstungssturm auszulösen, der jeder Äußerung zum Thema Nutzerfinanzierung mit schöner Regelmäßigkeit nachfolgt. Auch im politischen Raum war man sich parteiübergreifend in der Verurteilung des Vorstoßes einig – selbst bei Parteikollegen des Ministerpräsidenten. Was veranlasste einen erfahrenen Politiker wie Ministerpräsident Albig eine solch vorhersehbare Lawine der Kritik auszulösen?

Bis 2017 sind seitens der Regierung für die Reparatur der deutschen Verkehrsinfrastruktur im Bundeshaushalt investive Zusatzmittel in Höhe von jährlich durchschnittlich 1,25 Mrd. Euro, also insgesamt 5 Mrd. Euro vorgesehen. Die 2012 eingesetzte Kommission Zukunft der Verkehrsfinanzierung (die sogenannte Daehre-Kommission) hat jedoch errechnet, dass der Bund diesen Betrag nicht für die laufende Legislaturperiode insgesamt, sondern **jährlich** in seine Verkehrswege investieren müsste, um alle in den letzten 15 Jahren aufgelaufenen Nachholbedarfe abzarbeiten und

Straße, Schiene und Wasserstraße in technisch hochwertigem Zustand zu erhalten. Kommen die Bedarfe von Ländern und Kommunen hinzu, addieren sich die Fehlbeträge auf 7,2 Mrd. Euro jährlich. (Zum Vergleich: Das gerade verabschiedete Rentenpaket der Koalition wird pro Jahr etwa 10 Mrd. Euro kosten.)

Ministerpräsident Albig glaubt, dass noch nicht einmal die jetzt vorgesehenen 5 Mrd. Euro für Ersatz und Erhaltung zur Verfügung stehen werden. Zum einen sei ein großer Teil davon schon für noch nicht fertig gestellte Verkehrsprojekte verplant (ca. 1,5 Mrd. Euro). Zum anderen werde das Bundesverkehrsministerium aufgrund eines neuen Wegekostengutachtens vermutlich Mindereinnahmen von 1 Mrd. Euro aus der Lkw-Maut hinzuzunehmen haben. Es wäre hinzuzufügen, dass neben der Sanierung der Infrastruktur auch die Finanzierung noch anderer unmittelbar anstehender Verkehrsausgaben ungeklärt ist, so etwa eine mögliche Erhöhung der ÖPNV-Regionalisierungsmittel nach 2014 oder die Nachfolgeregelung für das Gemeindeverkehrsfinanzierungs- bzw. Entflechtungsgesetze nach 2019.

Der Vorschlag des Ministerpräsidenten zielt darauf ab, diese Unsicherheiten durch den Befreiungsschlag eines Sondervermögens zu überwinden. Was von den Kritikern bisweilen übersehen wird: Ähnliche Vorschläge liegen bereits auf dem Tisch. Ein Urteil über den Albig'schen Vorschlag sollte die bereits erarbeiteten Konzepte berücksichtigen.

Finanzbedarf und Finanzierungsvorschläge

Der eingangs schon erwähnte von der Daehre-Kommission ermittelte Fehlbetrag von jährlich 7,2 Mrd. Euro, der über die nächsten 15 Jahre aufgebracht werden müsste, ist die magische Zahl, die seither in aller Munde ist. Sie setzt sich zusammen aus 4,5 Mrd. Euro an Ersatzinvestitionen und 2,65 Mrd. Euro an Nachholbedarf, verursacht durch in den letzten 15 Jahren unterlassene Ersatzmaßnahmen. Auf die kommunale Ebene entfällt von den 7,2 Mrd. Euro ein Volumen von 3,25 Mrd. Davon wiederum sind 1,6 Mrd. Ersatzbedarf und 1,65 Mrd. Nachholbedarf. Bei diesen Zahlen ist der Bereich der Brücken noch gar nicht vollständig erfasst, insbesondere bei der Bahn, wo ein Drittel aller Brücken mittlerweile älter als 100 Jahre ist.

Um eine Vorstellung von der relativen Größenordnung dieser Beträge zu bekommen, muss man sie mit der heutigen Realität vergleichen. In den Jahren 2010–2011 betragen die jährlichen Gesamtausgaben des Bundes für Verkehr ca. 22 Mrd. Euro. Davon flossen in Investitionen (nicht lediglich Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen!) ca. 10 Mrd. Euro. Um den von der Daehre-Kommission errechneten Zusatzbedarf zu decken, müssten demnach die jährlichen Investitionen des Bundes in kurzer Zeit auf über 17 Mrd. Euro p.a. wachsen,

* Prof. Dr. Bernhard Wieland ist Inhaber des Lehrstuhls für Verkehrswirtschaft und internationale Verkehrspolitik an der Technischen Universität Dresden.

ein vermutlich unrealistisches Ziel, das wahrscheinlich auch die Planungs- und Baukapazitäten der deutschen Behörden und der Bauwirtschaft zunächst überfordern würde. Das befreit allerdings die Bundesregierung nicht von dem Vorwurf, dass sich die nunmehr für die laufende Legislaturperiode tatsächlich vorgesehenen Mittel von durchschnittlich jährlich 1,25 Mrd. Euro am unteren Rand bewegen.

Welche zusätzlichen Finanzquellen stünden zur Verfügung? Wie stellen sich die maßgeblichen deutschen Experten die Finanzierung der von der Dahre-Kommission genannten Fehlbeträge vor?

Dazu gibt es verschiedene Vorschläge. Die Konferenz der Verkehrsminister schlägt einen Stufenplan vor, der bis 2019 das gerade genannte Investitionsziel von 17 Mrd. Euro erreichen soll. Sie stützt sich dabei auf die Nachfolgekommision der Daehre-Kommission, die ebenfalls von den Landesverkehrsministern getragene Bodewig-Kommission (vgl. Bund-Länder-Kommission 2013), die konkrete Finanzierungsvorschläge ausarbeiten sollte. Dazu ist vorgesehen, in einer ersten Stufe »sofort« (d.h. schon ab 2014) jährlich 2,7 Mrd. Euro aus dem Aufkommen der Mineralöl- und Kfz-Steuer zweckgebunden in einem Sondervermögen »Nachholende Sanierung« zur Verfügung zu stellen.¹ Die Einzahlungen in das Sondervermögen sollen über 15 Jahre erfolgen, parlamentarischer Kontrolle unterliegen und für alle bodengebundenen Verkehrsträger zur Verfügung stehen. In der nächsten Stufe, ab 2015/16, sollen Konzepte der Nutzerfinanzierung stärker zum Tragen kommen. Vorgeschlagen wird hier vor allem eine Erweiterung der bereits bestehenden Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen, die vermutlich 2,3 Mrd. pro Jahr zusätzlich erbrächte. Den erforderlichen Zeitraum für die Realisierung dieser Maßnahme veranschlagen die Verkehrsminister auf drei Jahre. Ab 2018 könnten dann in der nächsten Stufe weitere Mittel durch eine nochmalige Ausdehnung der Lkw-Maut auf Landstraßen und/oder auf Fahrzeuge mit weniger als 12 Tonnen Gewicht generiert werden. Hinsichtlich der möglichen Einführung einer Pkw-Maut bewahren die Verkehrsminister vornehme Neutralität. Sie weisen mit Blick auf die sogenannte »Ausländermaut« lediglich darauf hin, dass die Einführung einer solchen Maut EU-rechtskonform erfolgen müsse. Auf kommunaler Ebene »fordern sie den Bund auf«, eine Nachfolgeregelung für die Entflechtungsmittel sowie das bis 2019 auslaufende Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz (GVFG) bis spätestens 2015 zu schaffen.

Finanzierungsvorschläge kommen auch von anderer Seite. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (damals noch Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) hat etwa zeitgleich zu den beiden genannten Kommissionen ein umfas-

sendes Konzept erarbeitet, das nicht nur die Sanierung, sondern die gesamte Ausgabenstruktur des Verkehrswesens umfasst. Es beruht auf einem Mix aus Steuer- und Nutzerfinanzierung, legt aber den Schwerpunkt nach wie vor auf die Steuerfinanzierung. Grob gesprochen, sollen Nutzungsgebühren die Kosten des Betriebs und der Instandhaltung der Verkehrsinfrastrukturen sowie des ÖPNV abdecken, die Steuern hingegen die Kosten für Neu- und Ausbauinvestitionen und einen Teil der Ersatzinvestitionen. Im Einzelnen sollen zur Sicherung und Verstetigung der bisher schon für den Verkehr zur Verfügung stehenden Einnahmen zunächst einmal 50% der Mineralöl- und der Kfz-Steuer zweckgebunden werden. (Bei der Mineralölsteuer ist das in praxi durch jährlichen Haushaltbeschluss schon jetzt der Fall.) Diese Mittel, etwa 20 Mrd. Euro jährlich, wären natürlich im Prinzip für sich bereits in der Lage, den gesamten Investitionsbedarf, sowohl des Neu- und Ausbaubedarfs als auch des Nachholbedarfs zu decken, sie sollen jedoch auch für nicht-investitive Zwecke des Verkehrs zur Verfügung stehen und sind anteilig über die Länder an die Kommunen weiterzuleiten (»entsprechend ihren Aufgaben bzw. Einnahmen«). Der Beirat veranschlagt bei den Kommunen ein Ausgabenvolumen von rund 3–4 Mrd. Euro p.a. Ebenso wird vorgeschlagen, die Einnahmen aus der Lkw-Maut, der Luftverkehrssteuer, der Bahndividende und aus dem Abbau von Subventionen ausschließlich dem Verkehr zuzuführen. Weitere Einnahmepotenziale (auf die der Beirat allerdings lediglich »hinweist«) bieten die Ausweitung der Lkw-Maut auf Transportfahrzeuge ab 3,5t und alle Straßen (ca. 4 Mrd. Euro jährlich), die Einführung einer Pkw-Maut (weitere 4 Mrd. Euro), ÖPNV-Erschließungsbeiträge (etwa 1,5 Mrd. Euro für die Kommunen) und die Abschaffung der Entfernungspauschale (2–3 Mrd. Euro). Bei der Pkw-Maut erkennt der Beirat, dass eine nach Tageszeiten und Belastung differenzierte Maut, wie sie volkswirtschaftlich eigentlich wünschenswert wäre, aus technischen Gründen kurzfristig nicht zu realisieren ist, und plädiert deshalb für eine Übergangslösung, etwa eine Vignette oder einen Zuschlag zu den Treibstoffpreisen. Aufgrund der besseren Lenkungswirkungen eines solchen Zuschlags (Mehrfahrer zahlen mehr), gibt er allerdings der zweiten Lösung den Vorzug.

Es gibt weitere Vorschläge. Der ADAC etwa hat eine moderate Erhöhung der Mineralölsteuer um 3 Cent pro Liter vorgeschlagen, andere eine Umwidmung des »Soli«.

In der Öffentlichkeit wird in diesem Zusammenhang immer wieder gefragt, warum nicht einfach die Mineralölsteuer einer Zweckbindung unterworfen werde, um die Finanzierungsprobleme zu lösen. Dabei wird übersehen, dass, wie schon gesagt, die Zweckbindung zu 50% bereits jetzt gilt. Durch jährlichen Haushaltsbeschluss wird sie lediglich von der Straße auf andere Verkehrsbereiche ausgedehnt. Bleibt die Frage, warum nicht die restlichen 50% auch noch dem Verkehr zugeschlagen werden können. Die darauf üblicherweise gegebene Antwort lautet bekanntermaßen, dass die Mineralöl-

¹ Unter Mineralölsteuer wird im Folgenden der verkehrsbezogene Teil der Energiesteuer verstanden.

steuer, wie jede Steuer, dem finanzwissenschaftlichen Non-Affektationsprinzip unterliegt, demzufolge Steuern grundsätzlich allen Staatszwecken zur Verfügung stehen und unabhängig von ihrer Einnahmequelle verwendet werden können. Könnte nicht aber das Parlament einen größeren Anteil der Mineralölsteuer per Beschluss für den Verkehr zur Verfügung stellen? Dies würde zweifellos den Verzicht anderer Ressorts auf Ausgaben in deren Bereichen bedeuten, eine unrealistische Vorstellung. Es erscheint kaum denkbar, dass sich in der Bevölkerung Mehrheiten für eine Politik finden werden, die Verkehrsinvestitionen den Vorzug vor sozial- oder bildungspolitischen Zwecken gibt. So hat hier Schiller wieder einmal recht: «Leicht beieinander wohnen die Gedanken, doch hart im Raume stoßen sich die Sachen.»

Verausgabung der Mittel durch Fonds

Wenn demnach zusätzliche Einnahmen generiert werden müssen, sei es durch Steuererhöhungen oder Elemente der Nutzungsfinanzierung, wie kann die zweckentsprechende Verwendung dieser Mittel sichergestellt werden? Hier herrscht unter den Experten mittlerweile die Ansicht vor, dass dies am besten über Sondervermögen in der Form von Fonds geschehen könne.² Um die Zweckentfremdung der Einnahmen zu verhindern, befürwortet etwa der Wissenschaftliche Beirat beim Verkehrsministerium wie auch die Daehre- und die Bodewig-Kommission die Einrichtung von Infrastrukturfinanzierungsfonds, mit denen zusätzlich ein Vertrag nach Art der mit der Deutschen Bahn bereits bestehenden Leistungs- und Finanzierungsverordnung (LuFV) abzuschließen sei. Diese Fonds sollen nur der Finanzierung von Ersatzinvestitionen, Instandhaltung und Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturen dienen, nicht Neu- und Ausbau. Sie sollen nach Verkehrsträgern getrennt sein und verschiedene föderale Ebenen umfassen. So gäbe es also Straßen-, Schienen- und Wasserstraßenfonds auf Bundes- und Länderebene. Die Finanzierung der Fonds könnte allein durch zusätzliche Steuereinnahmen, durch Nutzungsgebühren oder auch durch eine Kombination der beiden gerade genannten Finanzierungsquellen erfolgen. Sobald Mittel (auch Steuermittel) in ein derartiges Sondervermögen fließen, unterliegen sie nach herrschendem Recht nicht mehr dem Non-Affektationsprinzip (vgl. Daehre-Kommission 2012, S. 46). (Das würde übrigens auch für Albig's Sonderfonds »Reparatur Deutschland« gelten.)

Die Vorteile eines solchen Systems von Fonds lägen nach Ansicht seiner Befürworter

- in der strikten Zweckbindung der eingezahlten Mittel, die noch durch Vertragswerke nach dem Muster der »Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung« (LuFV) der Deutschen Bahn unterstützt werden kann,

- in der Bildung von Reserven für Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen,
- in der Herauslösung der Infrastrukturinvestitionen aus dem politischen Gerangel (Wo wird wie viel in welches Projekt investiert? Wer kommt zuerst daran? Explizite oder implizite Länderquoten),
- in der Verstetigung der Infrastrukturinvestitionen durch »überjährige« Mittelzuweisung,
- in einem an Standards der Privatwirtschaft orientierten Management der Ausgaben und
- in der Prüfung der Mittelverwendung und der Effizienz durch unabhängige Wirtschaftsprüfer und den Bundesrechnungshof.

Die Idee ist auf den ersten Blick bestechend. Bei näherem Hinsehen tun sich jedoch Probleme auf. Sicherlich haben die Experten darin Recht, dass mit einer derartigen Konstruktion eine Zweckbindung der Mittel für Ersatz- und Instandhaltungsinvestitionen als Ganzes sichergestellt werden kann, und damit ist ohne jeden Zweifel schon viel gewonnen. Dadurch, dass die Fonds ihre Mittel direkt einsammeln (sofern es sich um Nutzungsgebühren handelt), ist garantiert, dass die erhobenen Mittel den Fonds auch in voller Höhe und ohne »Abflüsse« in den Bundeshaushalt zugehen. Der Abschluss einer LuFV Straße, Schiene oder Wasserstraßen verstärkt die Zweckbindung. Davon zu unterscheiden ist aber die Frage, ob die Mittel innerhalb dieses Zweckes auch sachgerecht eingesetzt werden, im Sinne einer Priorisierung der »richtigen« Projekte und damit einer möglichst optimalen Allokation der finanziellen Ressourcen. Wenn die deutsche Verkehrsinfrastruktur wirklich in einem so schlechten Zustand ist, dass nicht nur Einbußen für Wachstum und Wettbewerbsfähigkeit zu befürchten sind, sondern mittlerweile auch Sicherheitsprobleme auftreten, kommt es entscheidend darauf an, dass die dringendsten Schwachstellen schnell und in der richtigen Reihenfolge beseitigt werden. So ist beispielsweise denkbar, zuerst mit einer Sanierung der wichtigsten Brücken, Tunnel oder Schleusen zu beginnen und dann schrittweise, entsprechend den verfügbaren Finanzmitteln, weitere Infrastrukturprojekte in Angriff zu nehmen. Dass (und wie) eine solche sachgerechte Priorisierung mit dem vorgeschlagenen Geflecht von Fonds besser gelingen kann als mit der herkömmlichen Haushaltsfinanzierung, ist zumindest noch unklar.

So ist, erstens, zu fragen, ob sich der Staat, ganz gleich auf welcher föderalen Ebene, wirklich glaubhaft binden kann, auf Mittelvergaben von derartiger Wichtigkeit keinen Einfluss zu nehmen. Diese Frage stellt sich sowohl für die Weiterreichung der auf Bundesebene generierten Mittel auf die Fonds niedrigerer Hierarchieebene als auch in Bezug auf die fondsinterne Allokation der erhaltenen Mittel auf einzelne Sanierungsprojekte. Sie stellt sich vorwiegend deshalb, weil bisher noch nicht klar gesagt wurde, nach welchen Kriterien bzw. Schlüsseln die Zuteilung eigentlich erfolgen soll. Sowohl der

² Eine Ausnahme bildet z.B. Beckers et al. (2012).

Wissenschaftliche Beirat als auch Daehre- und Bodewig-Kommission machen hier nur rudimentäre Aussagen. Der Beirat spricht von einer Verteilung der Mittel an die Länder und Kommunen »entsprechend ihren Aufgaben bzw. Einnahmen«. Die Daehre- wie auch die Bodewig-Kommission sagen an verschiedenen Stellen, dass die entsprechenden Schlüssel noch zu entwickeln seien. Im Koalitionsvertrag findet sich zu diesem Thema der Gedanke eines »nationalen Prioritätenkonzepts«, das offenbar auf der Methodik der Bundesverkehrswegeplanung aufsetzen und sich dabei nicht nur auf Ersatz- und Erhaltungsinvestitionen, sondern auch auf Neu- und Ausbaumaßnahmen erstrecken soll. Offenbar soll aus den bisher gelisteten Projekten der BVWP eine Auswahl nach Dringlichkeit getroffen werden. Aber auch hier scheint aber noch offen, welche Kriterien dabei zum Tragen kommen sollen.

Wer in der Vergangenheit die Diskussionen um die Verteilung der ÖPNV-Regionalisierungsmittel verfolgt hat (oder um die »Mittelverteilungsmodelle« innerhalb von Universitäten), weiß welche Fragen hier noch zu beantworten sind. Es ist ganz unwahrscheinlich, dass die Politik darauf verzichten wird, auf die Ausgestaltung der Schlüssel und Verteilungsmechanismen Einfluss zu nehmen. Ein probates Mittel, das sich bei einer Formulierung wie der des Wissenschaftlichen Beirates förmlich aufdrängt, besteht darin, auf Länder- oder Gemeindeebene möglichst viele »dringende« Ersatzbedarfe vorzuweisen. Damit sind wir jedoch wieder beim politischen Gerangel um Kriterien bzw. »Schlüssel«, die Wichtigkeit von Projekten und einer »fairen« Verteilung von Investitionsmitteln auf Länder und Kommunen. Auch die parlamentarische Kontrolle der Fonds, die z.B. von der Daehre-Kommission ausdrücklich bejaht wird und an der in einer Demokratie wohl schwerlich vorbeizukommen ist, wird diesen Effekt haben. »Jeder Fonds ist vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand und kann daher ausschließlich solche Maßnahmen finanzieren, für die er auch seitens der Politik beauftragt wird« (Daehre-Kommission 2012, S. 57)

Um Missverständnissen vorzubeugen: Die gleichen Probleme bestehen auch jetzt. Es müssen auch im jetzigen Rahmen Überlegungen dazu angestellt werden, ob für eine »Feuerwehraktion« wie die Sanierung der deutschen Verkehrsinfrastruktur die Priorisierungsverfahren der Bundesverkehrswegeplanung ausreichen oder nicht. Möglicherweise braucht es für einen Übergangszeitraum hierzu griffigere pragmatischere Verfahren, die insbesondere Faktoren wie die technische Betriebssicherheit oder die Auswirkungen auf die Erreichbarkeit ökonomisch wichtiger Regionen und Orte stärker in den Vordergrund rücken, um die kurz- bis mittelfristige sicherheitstechnische, raumwirtschaftliche und volkswirtschaftliche Bedeutung einzelner Sanierungsprojekte konkreter zu erfassen. Die im Bericht der Bodewig-Kommission genannten Priorisierungskriterien (Abschnitt 5.2.) legen außerdem eher den Gedanken an die Verwendung

der multikriteriellen Analyse als der klassischen Nutzen-Kosten-Analyse nahe. Mag sein, dass ein solches Vorgehen dazu beiträgt, den Einfluss nichtfachlicher Gesichtspunkte abzuschwächen, der Optimismus ist jedoch begrenzt.

Zweitens, dürfte es bei einem solchen komplexen Geflecht von Fonds schwierig werden, deren Kompetenzen untereinander trennscharf abzugrenzen, ebenso wie die Kompetenzen von Fonds und zuständigen Bundes- und Landesministerien bzw. -behörden. Dies gilt insbesondere für ein interdependentes System, wie es das Verkehrswesen nun einmal ist. Verkehrsinfrastrukturen sind zum großen Teil Netze mit entsprechenden inneren Wechselwirkungen. Die Beseitigung einer Schwachstelle in Bundesland A hat Auswirkungen auf den Verkehrsfluss in Bundesland B, die Beseitigung einer Schwachstelle bei Verkehrsträger X hat Auswirkungen auf die Nachfrage nach Verkehrsträger Y. Das gleiche gilt für die Auswirkungen auf Klima und Umwelt. Die Fonds müssen sich hier miteinander koordinieren, wenn die Therapie nicht schlimmer sein soll als die Krankheit selbst. Die Kehrseite davon werden vermutlich endlose Kompetenzrangeleien sein, durch die der politische Einfluss auch von dieser Seite wieder ins Spiel kommt und damit auch Ineffizienzen bei der Mittelvergabe sowie hohe Kosten der Einigung.

Drittens, wird ein Geflecht von Fonds aller Erfahrung nach teuer werden. Neben einer Fülle neuer Posten und Pöstchen dürfte der Abstimmungsaufwand hinsichtlich der in Aussicht genommenen Investitionsfinanzierungen deutlich wachsen. Ein in Deutschland allgemein beklagtes Problem der Infrastrukturpolitik ist deren Schwerfälligkeit und Zeitaufwändigkeit. (Dies gilt bisher allerdings vorwiegend für Neubauvorhaben.) Es ist nicht zu erwarten, dass diese Probleme bei einer Multiplikation der Akteure geringer werden.

Viertens, soll schließlich die Gefahr der Proliferation von Fonds für alles Mögliche genannt werden. (»Da könnte jeder kommen!«) Ist ein solches Schema für ein bestimmtes Politikfeld erst einmal geschaffen, wird es Versuche geben, ähnliche Lösungen auch für andere Politikbereiche nutzbar zu machen. Es kommt zu einer Inflation von Fonds für spezielle Sonderbedarfe oder Sondersituationen, »jenseits von Steuern« (Albig). Das Gegenargument, die Verkehrsinfrastruktur sei hier vor allen anderen Gebieten bevorzugt, da sie die Grundlage des Wohlstandes sei und damit die Erfüllung aller übrigen Ansprüche überhaupt erst ermögliche, verfängt nicht. Auch Gesundheit oder Forschung und Bildung sind Grundlage für Wachstum und Wohlstand. Warum nicht Sonderfonds Gesundheit oder Sonderfonds Soziales? Dieses Argument ist, neben anderen, ja auch immer eines der Standardargumente gegen Schattenhaushalte ganz allgemein, um die es sich bei den Fonds aber zweifellos handeln würde.

Um erneut Missverständnissen vorzubeugen: Es geht bei diesen skeptischen Bemerkungen nicht um eine generellen

Ablehnung des Fondsgedanken an sich; es geht vielmehr um noch offene Probleme, vor allem hinsichtlich der polit-ökonomischen Anreizwirkungen, der Priorisierungskriterien und der optimalen Zahl der Fonds.

Albig Reloaded?

Aus dem bisher Gesagten dürfte deutlich geworden sein, dass der Vorschlag des Schleswig-Holsteinischen Ministerpräsidenten nicht ganz so neu ist, wie es auf den ersten Blick erscheinen mag und von der Presse dargestellt wurde. Die Idee von Reparaturfonds steckt implizit in allen genannten Lösungsansätzen. Umgekehrt würde sich auch bei einem Fonds Albigischer Prägung das Problem der Weiterverteilung der eingenommen Mittel stellen. Der Charme des Albigischen Vorschlages besteht in der vergleichsweise raschen Realisierbarkeit, denn es muss umgehend gehandelt werden, darin sind sich alle Kommissionen und Experten einig.

Es ist offensichtlich, dass die verschiedenen oben diskutierten Finanzierungslösungen unterschiedliche Zeithorizonte haben. Am einfachsten und schnellsten zu realisieren sind Steuer- und Gebührenerhöhungen (Mineralölsteuer, Kfz-Steuer, Lkw-Mautsätze). Die institutionellen Voraussetzungen hierfür sind bereits vorhanden. Eine Ausweitung der Lkw-Maut, sei es auf weitere Straßentypen oder niedrigere Gewichtsklassen, bräuchte länger. Das gleiche gilt für die Einführung einer auch nur rudimentär räumlich und zeitlich differenzierten Pkw-Maut. Schneller zu realisieren wäre als Übergangslösung die von mehreren Experten³ schon länger vorgeschlagene Einführung einer (virtuellen, d.h. elektronisch gestützten) Pkw-Jahresvignette um die 100 Euro, die etwa 4,1 Mrd. Euro jährlich in die Kassen spülen würde. Schätzungen zufolge würde die Einführung einer solchen Vignette etwa drei Jahre in Anspruch nehmen. Auch die damit generierten Mittel müssten nach zu definierenden Kriterien auf Länder, Kommunen, Verkehrsträger und Einzelprojekte weiterverteilt werden. Das politische Gegenargument gegen eine solche Vignette lautet, dass dies zweifellos ein Einstieg in eine generelle Pkw-Maut wäre und als solches mit erheblichen Akzeptanzproblemen behaftet ist, sprich Wählerstimmen kosten würde. Der Unterschied zwischen dem Albigischen Vorschlag und einer 100 Euro Vignette scheint damit lediglich in einer Marketingfrage zu bestehen: Was verkauft sich schlechter, ein Notopfer oder eine Maut?

Literatur

Beckers, T., J.P. Klatt, J. Kühling und A. Bäuml (2012), *Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive*. Berlin und Regensburg, online verfügbar unter: http://www.wip.tu-berlin.de/fileadmin/fg280/forschung/publikationen/2011/institutionelle_loesungen_fuer_die_bundesfernstra%C3%9Fenfinanzierung-2011_juli-v233.pdf.

Bund-Länder-Kommission (2013), *Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, online verfügbar unter: http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht_Bodewig-Kommission_13-10-02.pdf.

Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Abschlussbericht*, online verfügbar unter: http://www.vifg.de/_downloads/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf.

³ So etwa auch von Professor Aberle.



Günter Knieps*

Die Zeit ist reif für eine intelligente Pkw-Maut

Bereits seit dem 1. Januar 2005 besteht in Deutschland eine streckenbezogenen Lkw-Maut auf Autobahnen. In der aktuellen Diskussion um eine Nutzerfinanzierung im Straßenverkehr steht inzwischen auch die Einführung einer Pkw-Maut. Im Gespräch ist eine zeitraumbezogene Vignettenlösung, die allerdings das Stauproblem nicht angeht. Ein aktives Engpassmanagement auf Straßeninfrastrukturen macht es erforderlich, sämtliche Fahrzeuge in einem Verkehrsfluss einzubeziehen (Lkw und Pkw), und gleichzeitig eine (auslastungsabhängige) zeitlich und örtlich variierende Maut zu erheben. In der Vergangenheit scheiterten Überlegungen, auslastungsabhängige Benutzungsgebühren im Straßenverkehr zu erheben, an den technischen Möglichkeiten. In den letzten Jahren ist aber ein großer technischer Fortschritt in elektronischen Verfahren in der Verkehrstelematik zu verzeichnen, die weltweit in verschiedenen Ländern bereits erfolgreich eingesetzt werden.

Netzökonomische Grundprinzipien

Stauexternalitäten und auslastungsabhängige Maut

Ein Fahrzeug, das in einen Stau hineinfährt, erhöht die Fahrzeit aller hinter ihm fahrenden Fahrzeuge. Damit übt dieses Fahrzeug eine Externalität aus. Der Fahrer berücksichtigt in seiner Entscheidung, in den Stau hineinzufahren, nicht die negativen Auswirkungen auf die Fahrzeuge hinter ihm. Tendenziell werden aus ökonomischer Sicht zu viele Fahrzeuge in den Stau hineinfahren.

Ein Instrument, um dieser Übernutzung entgegenzutreten, ist die Bepreisung der Externalität durch auslastungsabhängige Benutzungsgebühren. Eine auslastungsabhängige Maut für das Befahren einer stark ausgelasteten Wege-

infrastruktur (z.B. Autobahnstrecke, Stadtgebiet, Tunnel, Brücke) ermöglicht es, die Stauexternalitäten zu internalisieren. Dabei kann die Auslastung auf einzelnen Infrastrukturen im Zeitablauf erheblich variieren.

Zusammenhang zwischen Staugebühren und Investitionsentscheidungen

Optimale Benutzungstarife haben die Funktion der Steuerung der Nutzer und führen damit zu einer effizienteren Verwendung der vorhandenen Kapazitäten. Es besteht jedoch eine Interdependenz zwischen diesen kurzfristigen Allokationsentscheidungen und den langfristigen optimalen Investitionsentscheidungen. Das Ausmaß eines Staus hängt von der Dimensionierung der Wegeinfrastruktur ab. Falls etwa auf einer zweispurigen Autobahn der Verkehr sich häufiger gegenseitig erheblich behindert, werden sich diese Behinderungen auf einer vier- oder sechsspurigen Autobahn erheblich reduzieren oder sogar ganz wegfallen. Hohe Staugebühren auf Straßen mit hohem Verkehrsaufkommen infolge gestiegener Verkehrsnachfrage stellen ein Indiz für den Bedarf an neuen Investitionen dar. Mit der Verwendung von Staugebühren wird aber auch die Nutzung der kleiner dimensionierten Straßen abnehmen. Ob also eine Erweiterung der Straßen notwendig ist oder nicht, hängt vom Niveau der Staugebühren ab. Das volkswirtschaftlich optimale Investitionsniveau und die optimalen (nutzungsabhängigen) Staugebühren sind nicht unabhängig voneinander zu bestimmen (vgl. Mohring und Harwitz 1962, S. 81–86). Zusätzliche Investitionen in eine Infrastruktur sollten nur solange getätigt werden, bis der zusätzliche Nutzen einer Kapazitätsausweitung – in Form reduzierter Staukosten – die zusätzlichen Kosten dieser Kapazitätsausweitung ausgleicht.

Qualitätsdifferenzierung von Infrastrukturkapazitäten

In der Beschreibung von Engpässen wurde bislang implizit unterstellt, dass die Kapazitäten einer Verkehrsinfrastruktur ein homogenes Gut darstellen: Ein Stau ist ein Stau. Dies ist aber nicht notwendigerweise der Fall. Beispielsweise erlauben reservierte Busspuren den Bussen bei Nutzung derselben Straße eine freie Fahrt, selbst wenn der reguläre Verkehr im Stau steht. Im Zugverkehr gibt es diese Produktdifferenzierung mittels unterschiedlicher Trassenqualitäten (Express-Trassen, Takt-Trassen, Standard-Trassen etc.). Diese parallelen Verkehrswege erlauben eine Staugebührendifferenzierung, mit dem Ziel einer Qualitätsdifferenzierung mittels unterschiedlicher Verkehrsflüsse. Die Straße mit Qualitätsgarantie (z.B. »freie« Fahrt ohne Stauexternalitäten) und entsprechend hoher Staugebühr würde dann von Verkehrsteilnehmern mit hoher Zeitpräferenz gewählt, während Verkehrsteilnehmer mit geringer Zeitpräferenz die Straße mit hohem Verkehrsaufkommen und niedriger Staugebühr bevorzugen. Der Berücksichtigung der Heterogenität der Nutzer bezüglich der Zeitdauer und Zuverlässigkeit der Reisezeit kommt dabei

* Prof. Dr. Günter Knieps leitet das Institut für Verkehrswissenschaft und Regionalpolitik an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg i.Br.

besondere Bedeutung zu (vgl. z.B. Small, Winston und Yan 2006).

Lehren aus dem Ausland

In den USA hat die Erhebung von auslastungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühren seit dem Intermodal Surface Transportation Efficiency Act aus dem Jahre 1991 und dem Transportation Equity Act for the 21st Century aus dem Jahre 1998 zunehmend an Bedeutung gewonnen. Inzwischen wurden auch verschiedene Pilotprojekte erfolgreich durchgeführt, die das Ziel einer Qualitätsdifferenzierung zwischen gleichgerichteten Fahrwegen bzw. parallelen Fahrbahnen verfolgen: gebührenpflichtige Expressstraßen mit niedrigem Verkehrsfluss und mautfreie Fahrwege mit hohem Verkehrsfluss. Staugebührenpflichtige Straßen (High-Occupancy-Toll Roads) wurden in Los Angeles, San Diego, Houston und Minneapolis eingeführt (z.B. das Interstate System Construction Toll Pilot Program und das Express Lanes Demonstration Program). Inzwischen liegen einige Erfahrungen aus Pilotprojekten hinsichtlich der Implementierbarkeit von tagszeitabhängigen und räumlich differenzierten Staugebühren mittels geeigneter elektronischer Mauterhebungssysteme vor. In einem umfangreichen Abschlussbericht kommt die vom amerikanischen Kongress eingesetzte US National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009) zum Schluss, dass auslastungsabhängige Staugebühren allen denkbaren Alternativen für eine Finanzierung der Infrastrukturen bei weitem überlegen sind. Da durch optimale Staugebühren eine bestehende Infrastruktur effizienter genutzt werden kann, wird der Umfang der zusätzlich erforderlichen Kapazitäten reduziert. Die Kommission spricht sich für die konsequente Einführung auslastungsabhängiger Mautsysteme aus, trotz der nicht zu vernachlässigenden Umsetzungsprobleme (administrative Kosten, Umgehungsverhalten, persönlicher Datenschutz und Akzeptanz in der Öffentlichkeit). Sie verweist auch auf den enormen technischen Fortschritt in der Verkehrstelematik, so dass die Kosten von Mauterhebungssystemen im vergangenen Jahrzehnt stark gesunken sind (vgl. U.S. National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission 2009, S. 125 ff.). Eine grundlegende Ausdehnung der gesetzlichen Basis für auslastungsabhängige Mauterhebung auf zwischenstaatlichen Highways erfolgte im Rahmen des im Juli 2012 in Kraft getretenen »Moving Ahead for Progress in the 21st Century Act« (MAP-21). Dieses Gesetz regelt nicht nur die Subventionsprogramme für zwischenstaatliche Infrastrukturen, sondern beinhaltet auch eine wesentliche Reform der auslastungsabhängigen Mauterhebung. Während zuvor die Erhebung von Staugebühren lediglich in als Pilotprojekt genehmigten Streckenabschnitten erhoben werden konnte, wird die staubasierte Mauterhebung auf zwischenstaatlichen Highways nunmehr als der gesetzlich akzeptierte Normalfall angesehen. Eine wesentliche Erleichterung für die Implemen-

tierung stellt zudem die gesetzliche Verpflichtung für alle aus dem Highway Trust Fund geförderten zwischenstaatlichen Fernstraßen dar, die Interoperabilität der elektronischen Mautsysteme bis zum 1. Oktober 2016 sicherzustellen.

In den europäischen Ländern sind Straßenbenutzungsgebühren in der Vergangenheit vorwiegend zur Finanzierung der Straßeninfrastruktur in Form von zeitbezogenen Vignetten oder nutzungsabhängigen Gebühren erhoben worden. Die Verkehrslenkung mittels Staugebühren ist inzwischen aber aufgrund der immer drängender werdenden Stauprobleme vermehrt in das Blickfeld der verkehrspolitischen Reformen gerückt. Während bei der Einführung einer City-Maut 1996 in Bergen, in Oslo 1990 und in Trondheim 1991 die Finanzierung der Straßeninfrastruktur im Vordergrund stand, hatte die Einführung der City-Maut in London im Jahre 2003 das Ziel einer Verkehrslenkung bzw. Staureduzierung. In den ersten sechs Monaten nach der Einführung ist der Verkehr um durchschnittlich 15% zurückgegangen (vgl. Schade 2005). Seit 2003 unterliegen Fahrzeuge, die in das Zentrum von London fahren, an Werktagen zwischen 7 und 18 Uhr einer Mautpflicht von £ 5, die 2005 auf £ 8 und 2011 auf £ 10 angehoben wurde. Es gibt verschiedene Ausnahmen, z.B. lizenzierte Taxis oder Busse; Anwohner erhalten 90% Preisnachlass. Es handelt sich dabei um eine Gebühr, die für das Fahren innerhalb des gebührenpflichtigen Bereichs anfällt, unabhängig von der Tageszeit (keine Spitzenlasttarifizierung) und unabhängig von der zurückgelegten Distanz innerhalb des gebührenpflichtigen Bereichs. Auch die Einführung der Stockholmer City-Maut hat das Ziel, die Verkehrsnachfrage zu steuern und Stauprobleme zu reduzieren. In Stockholm findet aber das Prinzip der Spitzenlasttarifizierung Anwendung, und zwar mit einer zeitlichen Gebührenstaffelung, wobei in den Stoßzeiten der Tarif am höchsten ist (vgl. Müller-Jentsch 2013).

Die Gebührensysteme in den EU-27-Staaten und in der Schweiz sind durch eine zunehmende Nutzerfinanzierung während der vergangenen Jahrzehnte gekennzeichnet. In der Zeit von den 1950er Jahren bis heute ist in Europa eine allgemeine Verschiebung von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung zu beobachten. Dabei findet ein zunehmender Übergang von zeitabhängigen Flächenmauttarifen zu fahrleistungsabhängigen Mauttarifen statt (vgl. Baumgarten, Huld und Hartwig 2013, S. 92 ff.).

Umsetzungsprobleme kreativ überwinden

Befürworter des Status quo und Gegner der Einführung einer auslastungsabhängigen Straßenmaut in Deutschland verweisen auf verschiedene Umsetzungsprobleme, insbesondere auf administrative Kosten, Mautumgehungsverkehr, persönlichen Datenschutz und die Akzeptanz in der

Öffentlichkeit. Unbestritten gilt, dass die Erhebungskosten fahrleistungsabhängiger Mauttarife aufwendiger sind als die Erhebung von Steuern oder Vignetten. Allerdings sind die Erhebungskosten elektronischer Mautsysteme im letzten Jahrzehnt enorm gesunken (vgl. Kossak 2014, S. 291). Die bedeutenden volkswirtschaftlichen Vorteile einer Lenkungs-funktion bei der Inanspruchnahme knapper Wegeinfrastrukturkapazitäten übersteigen jedenfalls bei weitem diese administrativen Kosten. Erfahrungen mit Ausweichverkehren wurden bereits seit der Einführung der Lkw-Maut im Jahre 2005 gemacht, indem die Mautpflicht inzwischen auch auf nachrangige Straßen (etwa vierspurige Bundesstraßen) ausgedehnt wurde. Grundsätzlich stellt sich für einen Fahrer immer das Problem abzuwägen zwischen den Mehrkosten der Umwegfahrten und der Einsparung der Benutzungsgebühr. Falls realistische Umwegalternativen gegeben sind, kann der Fahrer wählen zwischen der Mautgebühr und dem zusätzlichem Zeitaufwand bei einer Umwegfahrt. Eine solche Wahlmöglichkeit stellt kein grundlegendes Argument gegen eine auslastungsabhängige Maut dar. Persönlicher Datenschutz wurde bei der Einführung einer Lkw-Vignette garantiert, indem die bei der Erhebung anfallenden persönlichen Daten ausschließlich für Abrechnungszwecke genutzt werden dürfen. Die Erfahrungen aus den amerikanischen Pilotprojekten zeigen, dass der zuverlässigen Garantie des persönlichen Datenschutzes bei der Einführung einer Pkw-Maut eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet sein sollte, weil er für die Akzeptanz elektronischer Mautsysteme in der Öffentlichkeit besonders wichtig ist.¹ Auch zeigt sich, dass sich die allgemeine Akzeptanz einer Einführung von elektronischen Mautsystemen in der Öffentlichkeit durch transparente Öffentlichkeitsbeteiligung grundlegend verbessern lässt. Hier können die Erfahrungen aus den Bürgerbeteiligungen bei Infrastrukturprojekten fruchtbar eingebracht werden.

Weiterführende Literatur

Baumgarten, P., T. Huld und K.-H. Hartwig (2013), *Mautsystem für Fernstraßen in Europa*, Nomos, Baden-Baden.

Kossak, A. (2014), »Zur aktuellen Diskussion um eine Pkw-Maut in Deutschland«, *Straßenverkehrstechnik* 5, S. 287–294.

Mohring, H. und M. Harwitz (1962), *Highway Benefits: An Analytical Framework*, Northwestern University Press, Evanston, Ill.

Müller-Jentsch, D. (2013), »Der Ring – smarte Citymaut in Stockholm – Auch der Nichtstau hat seinen Preis«, online verfügbar unter: <http://www.avenir-suisse.ch/author/daniel-mueller-jentsch/page/2/>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

Oregon Department of Transportation (2007), *Oregon's Mileage Fee Concept and Road User Fee Pilot Program*, Final Report, Oregon Department of Transportation, online verfügbar unter: <http://www.oregon.gov/ODOT/HWY/OIPP/rufft.shtml>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

Schade, J. (2005), »Zur Akzeptanz von Travel Demand Management (TDM) Strategien – insbesondere Straßenbenutzungsgebühren«, online verfügbar unter: http://vplno1.vkw.tu-dresden.de/psycho/projekte/afford/d_akzeptanz.html, aufgerufen am 30. Mai 2014.

Small, K.A., C. Winston und J. Yan (2006), »Differentiated Road Pricing, Express Lanes and Carpools: Exploiting Heterogeneous Preferences in Policy Design«, AEI-Brookings Joint Center for Regulatory Studies, Working Paper 06-06, March.

U.S. National Surface Transportation Infrastructure Financing Commission (2009), *Paying Our Way – A New Framework for Transportation Finance*, Final Report, Februar, online verfügbar unter: <http://financecommission.dot.gov>, aufgerufen am 30. Mai 2014.

¹ So war die hohe Akzeptanz des Oregon's Road User Fee Pilot Programs nicht zuletzt auf die erfolgreiche Umsetzung des Schutzes der Privatsphäre zurückzuführen (vgl. Oregon Department of Transportation 2007, Kap. 9).



Thomas Puls*

Sanierungsfall Verkehrsinfrastruktur – es braucht viel mehr als neue Geldquellen

Obwohl die Verkehrsinfrastruktur zum Rückgrat der deutschen Volkswirtschaft zu zählen ist, wird mit ihr nicht gerade pfleglich umgegangen. Seit mehr als einem Jahrzehnt wird die Verkehrsinfrastruktur auf Verschleiß gefahren. Allein 2013 klaffte eine Investitionslücke über alle Gebietskörperschaften und Verkehrsträger von 7,2 Mrd. Euro – und das ist eher eine konservative Schätzung.

Durch für Lkw gesperrte Autobahnbrücken und Schlaglöcher in den Städten sind die Folgen jetzt auch für die Öffentlichkeit sichtbar. Weniger offensichtlich sind die Mängel bei Schienenwegen und Wasserstraßen, doch dort sind die Probleme vergleichbar. Zahlreiche Eisenbahnbrücken und wichtige Schleusen stammen aus der Kaiserzeit und müssen dringend ersetzt werden.

Der Zusammenbruch des Verkehrssystems steht nicht bevor, aber die deutsche Verkehrsinfrastruktur steuert auf eine Krise zu. Aus den Reihen der Politik sind Vorschläge geäußert worden, wie dem Problem begegnet werden sollte. Aber eines haben Ideen wie die Ausweitung der Lkw-Maut, Einführung der Pkw-Maut oder eine Sonderabgabe für Autofahrer gemeinsam, sie zielen lediglich auf eine Einnahmeerhöhung ab. Und auch wenn aus ökonomischer Sicht eine Nutzerfinanzierung viele Vorteile bietet, lehrt die Praxis doch, dass Einnahmeerhöhungen eher selten zu mehr Investitionen in die Infrastruktur geführt haben. Hierfür wird es mehr brauchen, nämlich eine komplette Neustrukturierung des Systems der Infrastrukturbereitstellung und damit untrennbar verbunden eine veränderte politische Prioritätensetzung – die Verkehrspolitik braucht wieder einen höheren Stellenwert.

Weiter so ist keine Option mehr

Die Budgets der Verkehrsminister reichen seit langem nicht mehr aus, um den bedarfsgerechten Erhalt und Ausbau der

* Thomas Puls ist Senior Economist, Kompetenzfeld Umwelt, Energie, Ressourcen, am Institut der deutschen Wirtschaft, Köln.

Verkehrswege zu sichern. Daher zehrt man von der baulichen Substanz. Das rächt sich, denn unterlassene Sanierungen führen zu nicht linear anwachsenden Schäden an der Bausubstanz, deren Reparatur entsprechend teurer wird (vgl. Puls 2013, S. 7). Es gibt aber noch weitere erschwerende Faktoren.

Einer davon ist das Alter der Infrastruktur. Erhebliche Teile der Verkehrswege stehen allein schon altersbedingt zur Grundsanierung an. Hinzu kommt mangelnde Pflege, so dass derzeit bei fast 19% der Autobahnen Reparaturbedarf ansteht. Bei den Bundesstraßen sind es fast 39% des Netzes. Auf den nachgeordneten Straßennetzen ist die Lage noch schlechter, wobei insbesondere die Brücken Sorgen machen. Ein ähnlicher Befund gilt für das Schienennetz.

Zeitgleich zum Substanzverlust bei der Infrastruktur wächst die Verkehrsmenge. So stieg die Güterverkehrsleistung per Lkw zwischen 1992 und 2012 um knapp 80% an, und die Personenverkehrsleistung lag 22% über dem Ausgangswert. Auch im Schienenverkehr stieg die Netzbeanspruchung seit der Bahnreform deutlich. Die Zahl der Züge pro Tag und Streckenkilometer lag zuletzt um 44% über dem Wert von 1994. Diese Trends werden sich gerade im Güterverkehr fortsetzen.

In der Summe führt dies heute dazu, dass sich der einstmalige Standortvorteil Verkehrsinfrastruktur zu einem Problem für die deutsche Wirtschaft entwickelt. In einer Befragung des Instituts der deutschen Wirtschaft Köln im Herbst 2013 gaben 57% der knapp 3 000 antwortenden Unternehmen an, dass sie durch Infrastrukturmängel regelmäßig in ihrer Geschäftstätigkeit beeinträchtigt werden, wobei der Straßenverkehr als der größte Engpass identifiziert wurde (vgl. IW Köln 2014, S. 17). Ein Asset des Standorts Deutschland ist dabei zum Hemmschuh zu werden

Mautausweitung oder Sonderabgabe – die Politik zielt auf mehr Einnahmen

Von Seiten der Politik wurden verschiedene Lösungsvorschläge gemacht, die primär auf mehr Einnahmen aus dem Verkehr zielen. Zu nennen sind:

Ausweitung der Lkw-Maut. Die Ausweitung der Maut auf kleinere Lkw und alle Bundesstraßen wird seit langem gefordert. Letzteres wird nach Ansicht von Experten mindestens vier Jahre dauern, und die Zusatzeinnahmen sind überschaubar. Die im März beschlossene Ausweitung der Maut auf Lkw ab 7,5 Tonnen und die Bemautung weiterer 1 000 km Bundesstraße wird ca. 700 Mill. Euro einbringen.

Einführung einer Pkw-Maut. Die vieldiskutierte Pkw-Maut wäre das vierte eigenständige Bepreisungssystem im Stra-

Benverkehr. Wird sie auf Ausländer beschränkt, würden nur wenige hundert Mill. Euro eingenommen. Ein ökonomischer Vorteil einer Mautvignette für alle Pkw in Deutschland ist nicht zu erkennen, da sie von Fahrleistungen abstrahiert und die Zweckbindung der Einnahmen derzeit nicht gesichert wäre.

Sonderabgabe Infrastruktur. Die vom schleswig-holsteinischen Ministerpräsidenten Albig vorgeschlagene Sonderabgabe ist genau betrachtet nichts anderes als ein neuer Name für die Pkw-Maut.

Es besteht aber kein Einnahmeproblem, ...

Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland ist seit Langem unterfinanziert. Schon im Jahr 2000 wies die Pällmann-Kommission für die Bundesverkehrswege eine Finanzierungslücke von mindestens 7,5 Mrd. Mark pro Jahr aus. Die Bode-wig-Kommission errechnete 2013 eine jährliche Finanzierungslücke in Höhe von 7,2 Mrd. Euro.

Das Problem sind aber nicht mangelnde Einnahmen aus dem Verkehr. Im Jahr 2012 flossen gut 46 Mrd. Euro aus straßenverkehrsspezifischen Steuern und Abgaben in den Bundeshaushalt – etwa 41 Mrd. Euro als Steuern und 4,5 Mrd. Euro stammten aus der 2005 eingeführten Lkw-Maut. Im Jahr 1991 lagen die Einnahmen noch bei 26,5 Mrd. Euro. Die Einnahmen aus Steuern und Abgaben von Schiene und Wasserstraße sind im Verhältnis zu diesem Aufkommen zu vernachlässigen.

Die Ausgaben für den Verkehr entwickelten sich ganz anders. So bewegen sich die investiven Ausgaben der Gebietskörperschaften für das Straßenwesen seit der Wiedervereinigung in einem Korridor zwischen 14 und 19 Mrd. Euro (vgl. BMVI 2014, S. 116). Der Etat für die Bundesfernstraßen, auf denen fast 50% der Fahrleistungen erbracht werden, schwankte zwischen 5 und 6 Mrd. Euro. Die Finanzplanung des Bundes sieht vor, dass dieser Posten bis 2018 bei 4,77 Mrd. Euro stabilisiert wird.

... sondern ein Problem bei der politischen Prioritätensetzung

Stabile Ausgaben bedeutet aber nichts anderes, als einen realen Rückgang der Investitionen. Der Baukostenindex Straße des Destatis legte seit 2005 um fast 30% zu, allein zwischen 2010 und 2013 betrug der Anstieg fast 9%. Ein Prozent der in keinem Verkehrsetat einen Widerhall fand.

Das zeigt, dass im Zuge der Haushaltserstellung anderen Politikbereichen eine höhere Priorität eingeräumt wird. Noch im Jahr 1988 wurden 9,72% der Bundesausgaben für Ver-

kehrszwecke aufgewendet. Im Jahr 2012 waren es noch 7,2%. Dieser Bedeutungsverlust wirkt sich auch an anderer Stelle aus. So wurden in der Vergangenheit verschiedene gesetzliche Regeln geschaffen, um Gelder für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu reservieren – und später wieder ausgehebelt. Ein Beispiel hierfür ist in Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes angelegte Zweckbindung von Teilen der Mineralölsteuer für den Straßenbau, die seit 1973 umgangen wird. Ein großer Sündenfall war die Einführung der Lkw-Maut im Jahr 2005, die zusätzliche Investitionen, vor allem für die Straße ermöglichen sollte. Die Umsetzung dieses Vorhabens war dann ernüchternd. Die Maut fließt in den Bundeshaushalt, unterliegt also auch der Haushaltserstellung und wurde zunächst zu 49% für andere Verkehrsträger verwendet. Erst 2011 wurde mit dem geschlossenen Finanzierungskreislauf Straße eine abgeschwächte Form der Zweckbindung umgesetzt. Zudem bewirkte sie auch keine Zunahme von Investitionen, denn mit dem Zustrom von Mautmitteln wurden zeitgleich Steuermittel aus dem Verkehrsetat abgezogen.

Die Erfahrung lehrt also, dass neue Einnahmen, nicht bei der Verkehrsinfrastruktur ankommen, solange es den Verkehrspolitikern an der notwendigen Durchsetzungskraft fehlt und das hier noch immer ein Mangel besteht, dokumentierten die Koalitionsverhandlungen im letzten Jahr. Der einvernehmliche Vorschlag der Arbeitsgruppe Verkehr wurde in der Endredaktion radikal gestutzt.

Und erhebliche Strukturprobleme

Die deutsche Verkehrspolitik hat aber auch viele strukturelle Probleme, die nicht durch mehr Gelder zu lösen sind. Ein paar gravierende Beispiele sind:

Keine überjährigen Mittel. Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erfolgt in aller Regel über die jährlichen Haushaltsgesetze. Die Infrastrukturetats stehen im Jahresrhythmus auf dem Prüfstand. Ein jahresübergreifender Planungshorizont ist damit extrem erschwert, was unter anderem dazu führt, dass zumeist sehr kleine Baulose ausgeschrieben werden. Dies verhindert sehr effektiv eine effiziente Bauabwicklung und führt zu sehr langen Bauzeiten.

Unzureichende Planungs-kapazitäten. Viele Bundesländer haben ihre Bauplanungsbehörden derartig reduziert, dass diese es nicht schaffen, die ihnen zustehenden Bundesmittel für Projekte abzurufen. Geht das Geld wieder an den Bund, steht der Verkehrsminister bei der nächsten Haushaltserstellung unter großem Rechtfertigungsdruck.

Untaugliches Planungsinstrument. Das wichtigste Planungsinstrument ist der Bundesverkehrswegeplan (BVWP). Aber dieser Name führt in die Irre. Ein Plan im eigentlichen

Sinne wird nicht erstellt. Vielmehr melden die Bundesländer (und die Deutsche Bahn) Projekte an, die der Bund finanzieren soll. Diese klassische Free-Rider-Position führt zu überdimensionierten Wunschlisten. Der Bund führt für die Projekte eine Nutzen-Kosten-Analyse durch und ordnet die Projekte in verschiedenen Bedarfskategorien ein. Nur Projekte der höchsten Kategorie haben eine Chance auf Umsetzung. Darauf welches Projekt der obersten Kategorie umgesetzt wird, hat die Nutzen-Kosten-Analyse aber kaum Einfluss. Hier gilt das Windhundprinzip. Wer den ersten Spatenstich setzt, kann bauen.

Keine ausreichende Priorisierung der Gelder. Es fehlt ein Maßstab zur Priorisierung der knappen Mittel. Tatsächlich erfolgt die Verteilung der Gelder zunächst nach fixen Länderquoten, die sich nicht an verkehrlichen Notwendigkeiten orientieren. Zudem setzen die Länder beim Bauen eigene Prioritäten, wie der auslaufenden BWWP demonstriert. Aufgrund der fehlenden Mittel konnte nur ein relativ kleiner Teil der Projekte der höchsten Prioritätskategorie auch gebaut werden. Es zeigte sich aber auch, dass von den wenigen Projekten die zur Umsetzung kamen, gerade jene mit dem höchsten Nutzen-Kosten-Verhältnis den schlechtesten Umsetzungsgrad erreichten. Von den Straßenbauprojekten mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis > 8 wurden 76% nicht einmal begonnen. Die Projekte mit einem Nutzen-Kosten-Verhältnis < 3 , erreichten einen deutlich höheren Umsetzungsgrad. »Nur« 67,5% von ihnen warten noch immer auf den Baubeginn.

Was ist zu tun?

All diese Probleme sind seit langem bekannt. Ein Erkenntnisproblem besteht nicht. Aber um die Probleme zu lösen, ist ein Schritt unumgänglich:

Mehr Geld für die Verkehrsinfrastruktur. Eine Aufstockung der Investitionsetats ist die *conditio sine qua non* zur Vermeidung einer Infrastrukturkrise. Dieses Geld wäre auch gut investiert, denn Metastudien belegen, dass eine Steigerung des Infrastrukturkapitals um 1% eine dauerhafte Erhöhung des BIP um knapp 0,1% bewirkt.

Mehr Nutzerfinanzierung nur mit echter Zweckbindung. Solange es keinen Mechanismus gibt, der sicherstellt, dass die Erträge aus neuen Finanzierungsinstrumenten effektiv für die Verkehrsinfrastruktur reserviert werden, sind Überlegungen über neue Finanzierungsinstrumente abzulehnen. Die Erfahrung lehrt, dass zusätzliche Einnahmen im heutigen System nicht dem Verkehr zugute kommen. Erst wenn entsprechende Strukturen geschaffen sind, kann über eine Umfinanzierung hin zu mehr Nutzerfinanzierung nachgedacht werden. Diese sollte aber keinesfalls *on top* kommen, sondern durch entsprechende Steuersenkungen

flankiert werden, denn ein Einnahmeproblem besteht im Verkehr nicht.

Mehr Geld ist eine notwendige, aber keineswegs eine hinreichende Bedingung dafür, dass es gelingt, das Steuerherumzureißen. Der gesamte Prozess der Infrastrukturbereitstellung muss neu aufgestellt werden. Dies wird aber nur möglich sein, wenn der Verkehr wieder einen höheren Stellenwert im politischen Raum bekommt. Es gilt also zunächst die Position der Verkehrsminister zu stärken. Hilfreich wäre hier:

Ein verkehrspolitisches Ziel für Deutschland vereinbaren. Beispiele aus Nachbarländern zeigen, dass es sehr viel besser gelingt Gelder in die Verkehrsinfrastruktur zu lenken, wenn es eine klare Vorstellung davon gibt, was das System künftig leisten soll (vgl. Puls 2013, S. 35 ff.). Ein im breiten parlamentarischen Konsens vereinbartes Ziel würde die Position des Verkehrsministers deutlich verbessern und der Fachebene klare Vorgaben geben, anhand derer die Verkehrsprojekte priorisiert werden könnten. Dies wäre aber auch ein politischer Kraftakt, denn im Endeffekt zielt das Vorgehen darauf ab, die Mittelvergabe im größten Investitionshaushalt des Bundes zu entpolitisieren, also insbesondere die Gestaltungsoptionen der Länder zu beschneiden.

Ein neuer institutioneller Rahmen muss in der Lage sein, die oben genannten strukturellen Probleme zu lindern. Denkbare Reformoptionen wären:

Schaffung überjähriger Finanzierungsinstrumente. Ein Weg die Laufzeiten von Finanzierung und Bauzeiten zu synchronisieren, wäre analog zum Schienenverkehr der Abschluss einer längerfristigen Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen dem Bund und einer Betriebsgesellschaft für die Bundesfernstraßen. Kurz zusammengefasst geht es bei der LuFV darum, dass der Staat einen mehrjährigen Finanzierungsvertrag mit einem Partner abschließt, der als Netzbetreiber für die konkrete Vergabe der verfügbaren Gelder zuständig ist. Alternativ könnte auch über haushaltsinterne Fonds nachgedacht werden, die aber weniger gut gegen neue Prioritäten gesichert wären.

Klare Priorisierung der Gelder. Der Bund muss klare Kriterien beschließen, an denen die Mittelvergabe auf der Sachebene priorisiert werden kann. Dabei ist nach den Anforderungen der Fernverkehrsnetze zu entscheiden. In diesem Kontext sollte auch über eine Zentralisierung der Bauplanungskapazitäten nachgedacht werden.

Aufgabenverteilung zwischen Bund und Länder reformieren. Die heutige Aufgabenteilung zwischen Bund und Ländern ist von einer Free-Rider-Problematik gekennzeichnet. In Zeiten praller Verkehrsetats war dies tragbar, heute ist es ein Hemmschuh. Der Bund muss mehr Verantwortung

für die eigentlichen Fernverkehrsverbindungen übernehmen. Sinnvoll wäre es an dieser Stelle, einen Großteil der heutigen Bundesstraßen zu Landesstraßen abzustufen, da sie kaum Fernverkehr abwickeln. Das erfordert aber auch eine neue Einnahmeverteilung, denn der Bund realisiert fast alle Einnahmen aus dem Verkehr und wird den Ländern etwas abgeben müssen, wenn diese zusätzlichen Infrastrukturen übertragen bekommen sollen.

Literatur

BMVI – Bundesministeriums für Verkehr und digitale Infrastruktur (2014), *Verkehr in Zahlen 2013/2014*, Berlin.

IW Köln – Institut der deutschen Wirtschaft Köln (Hrsg.) (2014), *Infrastruktur zwischen Standortvorteil und Investitionsbedarf*, IW Analyse Nr. 96, Köln.

Puls, Th. (2013), *Stur in den Stau?*, IW Positionen Nr. 59, Köln.



Klaus J. Beckmann*

Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Das Schreckgespenst Maut!?

Es ist offenkundig: Das Thema Maut – insbesondere Pkw-Maut – löst fast so etwas wie eine Phobie in Politik und Öffentlichkeit aus. Eher verstärkend als mildernd wirkt dabei die Festlegung in der Koalitionsvereinbarung mit einem »Ja« zur Pkw-Maut bei Wirkungsneutralität für die deutschen Pkw-Fahrer. Auf die Lösung und ihre Nebenwirkungen kann man daher nur gespannt sein.

Erneuerungsbedarf der Verkehrsinfrastrukturen – nicht das »Ob«, sondern das »Wie« der Finanzierung steht in Frage

Die empirischen Befunde und die zu beobachtenden Bilder sind inzwischen dramatisch: trotz eines milden Winters vielfältige Schlaglöcher, Straßenaufbrüche, Brücken, deren Tragfähigkeit in Frage steht. Wird diese Ausgangslage nicht verbessert, so sind die Folgen nahezu sicher absehbar:

- exponentielle Zunahme der Schäden an Verkehrsanlagen,
- Gefahren von Fahrzeugschäden,
- Unfallgefahren,
- steigende Umweltbelastungen durch Lärm und Erschütterungen und insbesondere
- Beeinträchtigungen der Verkehrsfunktionen, Sperrungen – dauerhaft oder temporär.

Kaum ein langfristig denkender Eigentümer würde mit seinen Immobilien in dieser Art und Weise umgehen, weil dies einen »dramatischen« Wertverfall bedeutete. Nur die öffentliche Hand tut es in vielen Bereichen: sehenden Auges auf dem Weg zu »Schrottimmobilen«.

* Univ.-Prof. Dr.-Ing. Klaus J. Beckmann, KJBeckmann:ProStadt – Kommunalforschung, Beratung, Moderation und Kommunikation, Berlin, war bis Oktober 2013 Leiter des Deutschen Instituts für Urbanistik.

Der nicht bestreitbare Handlungsbedarf wird nicht eingelöst – die Positionen »Kopf in den Sand«, »fehlender Blick über den Tellerrand« und »Hasenfüßigkeit politischer Mandatsträger« dominieren. Kurz nach der Wahl im Herbst 2013 waren sich die Verkehrsminister aller Bundesländer einig über den grundsätzlichen Handlungsbedarf, über das Volumen von Erneuerungsmaßnahmen wie auch über geeignete Instrumente der Mittelgenerierung sowie der Mittelbewirtschaftung. Auch der Bundesverkehrsminister saß »beobachtend« am Tisch. Nur hatten sie alle vergessen, die Finanzminister mit an den Tisch zu holen. Es wurde also ein »ungedekelter Scheck« zu Lasten der die Schuldenbremse verantwortenden Finanzminister gefordert. Dabei haben allerdings letztere sich bisher nicht qualifiziert mit der Gesamtwirtschaftlichkeit einer intakten Infrastruktur auseinander gesetzt: gesellschaftliche Wohlfahrt, wirtschaftlicher Austausch und wirtschaftliche Entwicklung. Im Güter- und Wirtschaftsverkehr führen Umwegfahrten, Staus, unkalkulierbare Fahrzeiten zu Mehrkosten und zu »Unzuverlässigkeiten« in den Produktionsprozessen.

Die Ursachen sind zu wenig Geld oder – richtiger – zu wenig Geld für Erhaltung und Erneuerung und dies seit Jahrzehnten. So beziffert die Bodewig-Kommission (»Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung«; 2013), auf den Vorarbeiten der Daehre-Kommission (2012) aufbauend, den jährlichen Nachholbedarf und den Sockelbetrag für Erhaltung über 15 Jahre auf (mindestens) 7,2 Mrd. Euro pro Jahr – für alle Verkehrsträger und über alle föderalen Ebenen der Baulastträger Bund, Länder sowie Städte/Gemeinden. Für den Verkehrsträger Straße beläuft sich der jährliche Bedarf auf 4,7 Mrd. Euro, davon 2,15 Mrd. Euro/a für Städte und 0,5 Mrd. Euro/a für Kreise. Hinzu kommen die Bedarfe für die Erneuerung von Brücken.

Für alle kommunalen Infrastrukturen hat das Deutsche Institut für Urbanistik Difu schon 2008 einen Infrastrukturnachholbedarf der Erhaltung, Erneuerung und Anpassung in Städten und Gemeinden von 74 Mrd. Euro geschätzt (vgl. Reidenbach et al. 2008) und sieht diese im Rahmen der jährlichen von der KfW beauftragten Kommunalbefragungen im Grundsatz bestätigt.

Jeder verantwortliche Immobilieneigentümer hätte über Abschreibungen den Wertverlust durch Alterung berücksichtigt und diese Mittel gewinnbringend angelegt oder teilweise durch einfache Erneuerungs- sowie Grunderneuerungsmaßnahmen zur Verlängerung der Lebensdauer eingesetzt. In kommunalen Gebührenhaushalten von Entwässerungsanlagen u.Ä. ist dies zumindest weitgehend erfolgt. Die in der Koalitionsvereinbarung (Herbst 2013) vereinbarten zusätzlichen Mittel in Höhe von insgesamt 5 Mrd. Euro über vier Jahre (1,25 Mrd. Euro/a) haben – hart formuliert – nur einen »Placebo-Effekt«.

Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nur im Systemzusammenhang

Die Äußerungen von Politik und Interessengruppen sind von plakativen und eingängigen, aber den Systemzusammenhang von Verkehr vernachlässigenden Leitsätzen wie »Straße finanziert Straße« und durch egozentrische Positionierung der jeweiligen föderalen Ebene (»Baulastenträgerschaft«) oder der einzelnen Verkehrsträger geprägt. Dies ist angesichts der finanziellen Unterausstattung zwar verständlich, aber gerade in einem Infrastruktursystem wie dem des Verkehrs nicht angemessen. Verkehrliche Verflechtungen zwischen Grundstück und Grundstück setzen zum einen Netzelemente voraus, die in unterschiedlicher Baulastträgerschaft und Finanzverantwortung stehen: die Erschließungsstraßen in der Finanzierung durch die Grundstückseigentümer (Erschließungsbeiträge oder Straßenausbaubeiträge) – klare Elemente einer Nutzer- bzw. Nutznießerfinanzierung –, Verbindungsstraßen in den Städten und Gemeinden in der kommunalen Baulastträgerschaft, Außerortsstraßen der Kreis-, Landes- und Bundesstraßen oder Bundesautobahnen in der Finanzverantwortung der jeweiligen Gebietskörperschaft. Die Erschließungs- und Verbindungsfunktionen des Straßennetzes sind nur im gesamthaften Netzzusammenhang aller zu gewährleisten. Funktionsfähigkeit, Leistungsfähigkeit und Zuverlässigkeit eines Verkehrssystems bzw. einer Streckenfolge werden durch das »schwächste« Glied bestimmt. So sind kommunale Straßen integraler Bestandteil eines gesamthaften Straßennetzes und in Finanzierungs- sowie Verteilansätze von Mitteln zur Erneuerung einzubeziehen. Andere Verkehrsträger (z.B. Öffentlicher Personennahverkehr, Netze des nicht motorisierten Verkehrs, aber auch Wasserstraßen) entlasten in einem gewissen Maße infolge modaler Verlagerungen die Straßennetze. Es gibt also intermodale Be- und Entlastungseffekte.

Ein wirksames und effizientes Transportangebot kann nur mit einer integrierten Berücksichtigung aller (modalen) Verkehrsträger und aller föderaler Ebenen gewährleistet werden. Dieser Sachlogik kann allerdings nach der Föderalismusreform die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung nicht mehr genügen. Dies gilt insbesondere nach Auslaufen des Entflechtungsgesetzes 2020. Im werktäglichen Personenverkehr auf der Straße werden 31% auf Bundesautobahnen, 37% außerorts auf Bundes-, Landes- oder Kreisstraßen und 32% innerorts auf Gemeindestraßen erbracht. Die Mineralöl-/Energie- und Kraftfahrzeugsteuer stehen aber erst einmal, d.h. ohne zusätzliche Verteilungsmechanismen, dem Bund zu (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2013). Hier muss ein neuer und sachgerechter Verteilmechanismus ansetzen.

Steuerfinanzierung mit Nutzerfinanzierung

Die verkehrliche Erreichbarkeit von Regionen, Städten/Gemeinden oder Grundstücken steht im öffentlichen Interesse

– als wesentliche Voraussetzung der Nutzung wie auch der Sicherung einer Gleichwertigkeit der Lebensverhältnisse. Die Verkehrsanlagen – vor allem des Straßenverkehrs – sind im Rahmen ihrer Widmung allgemein nutzbar (»Gemeingebrauch«). Sie stellen damit ein öffentliches Gut dar. Im Zusammenhang des Sozial-, Wirtschafts- und Raumsystems begründet dies zumindest teilweise eine Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aus »allgemeinen Steuermitteln«. Dies gilt insbesondere für den Neubau oder Ausbau von Straßen; für eine Erneuerung kann eine Finanzierung aus Steuermitteln begründet in Frage gestellt werden, da Nutzer und Nutznießer herangezogen werden können oder sollten. Die Straßennutzer werden erst seit der Einführung der Lkw-Maut (ab 12 Tonnen auf Autobahnen) direkt herangezogen. Die fiskalischen Sonderabgaben des Kraftfahrzeugverkehrs – Mineralölsteuer und Kraftfahrzeugsteuer – sind keine Nutzungsentgelte und daher im Grundsatz wegen des Non-Affektationsprinzips der Steuer nicht zweckbindungsfähig. Die Regelung im Mineralölsteuergesetz, dass 50% der Mineralölsteuer aus dem Verkehr für Straßen – später erweitert für Verkehr – eingesetzt werden sollen, unterliegt jedoch dem Vorbehalt der jährlichen Haushaltsgesetze.

So schlägt der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministers für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung BMVBS (2013, S. 146) eine Sicherung und Verstetigung verkehrsbezogener Steuern und Einnahmen vor – mit einer Beibehaltung der Zweckbindung von 50% der Mineralölsteuer und eine zusätzliche Zweckbindung von 50% der Kfz-Steuer für verkehrsbezogene Ausgaben des Bundes, der Länder mit anteiliger Weiterleitung an die Kommunen.

Eine Verstärkung der Finanzierung der Verkehrsinfrastrukturen durch Nutzer ist schon die Kernforderung der »Pällmann-Kommission« (2000). Dadurch sollten Unsicherheiten und Diskontinuitäten infolge von Haushaltsvorbehalten und häufigen Mittelkürzungen beseitigt werden – vielfach Ursachen für verspätete Projektfertigstellungen sowie diskontinuierliche Bauabläufe, die Mehrkosten erzeugen können. Damit können Abnutzungen der Infrastruktur, aber auch Staukosten und Überlastungen sowie Umweltexternalitäten eingepreist und gleichzeitig durch räumlich, zeitlich und belastungsabhängig differenzierte Preise »Lenkungswirkungen« der Infrastrukturnutzung erzielt werden.

Auch spricht das Äquivalenzprinzip als Grundprinzip der Besteuerung für eine – zumindest teilweise – Nutzerfinanzierung, da nur dann die tatsächlichen Nutzer belastet werden. Die Nutzerfinanzierung trägt zu einer Stabilisierung der verfügbaren Mittel bei und dämpft ausufernde bis überzogene Ansprüche an den Haushalt für einzelne Infrastruktursektoren. Insbesondere in den Städten können »Nutznießer« oder »indirekte Nutzer« zur Finanzierung herangezogen werden, für die durch die Verkehrsinfrastrukturen eine Ertrag brin-

gende Nutzung von Grundstücken durch Wohnnutzung, Produktion, Handel o.ä. ermöglicht wird.

Für eine Nutzer- wie auch Nutznießerfinanzierung ergeben sich vor allem dann Grenzen, wenn wegen einer geringen Nutzerzahl die Beträge pro Nutzer sehr hoch wären und z.B. eine Nutzung infolgedessen entfele. Dies könnte eine weitere Entleerung ohnehin schon entleerungsgefährdeter schwach besiedelter Räume bewirken.

Widerstände gegen eine Nutzerfinanzierung sind erkennbar bei dem zunehmenden (politischen) Verzicht auf die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen nach jeweiligen Landes-Kommunalabgabengesetzen. Die Akzeptanz »neuer« Nutzerbeiträge müsste durch Information und Kommunikation sowie deutliche individuelle Vorteile gesichert werden. Eine Akzeptanz ist vor allem dann zu sichern, wenn nicht nur Finanzierungsfunktionen, sondern auch Lenkungsfunktionen im Verkehr erzielt werden sollen.

Empirische Befunde zeigen, dass sich die Akzeptanz einer Erhebung von Maut oder anderer Nutzerfinanzierungsinstrumente nach der tatsächlichen Einführung positiv verändert. Menschen passen sich mit ihren Einstellungen und ihrem Verhalten der neuen Lage vor allem dann an, wenn die Erhebung nicht nur Finanzierungsfunktionen hat, sondern für die Nutzer wahrnehmbare Vorteile durch Lenkungswirkungen, Qualitätsverbesserungen usw. eintreten (vgl. Wissenschaftlicher Beirat 2013, S. 175). Die Verdeutlichung der Rolle von Steuern zur allgemeinen Deckung des Haushalts ist ebenso schwierig wie eine Bilanzierung mit den externen Kosten des Verkehrs.

Die faktische »Teil«-Zweckbindung (50%) der Mineralölsteuer geht schon weit über die Merkmale von Steuern als Zwangsabgaben »ohne Gegenleistung« hinaus. Die Bedeutung aller Steuern für verschiedenste staatliche Verwendungszwecke wie z.B. Verteidigung, Sozialer Transfer, Bildung, Ausbildung, Kultur muss verdeutlicht werden. Merkmal ist die Budgetautonomie des Parlaments – auch bezüglich der bisher faktisch und rechtlich über das Mineralölsteuer-/Energiegesetz für Verkehrszwecke eingesetzten Mittel.

Abweichend werden Erschließungsstraßen durch Erschließungsbeiträge und Maßnahmen der Grunderneuerung von Stadtstraßen in einigen Bundesländern zumindest teilweise durch Straßenausbaubeiträge finanziert, für die eine Äquivalenzbeziehung zwischen Vorzugslasten (Beiträgen und Gebühren) und dem Finanzierungszweck besteht. Für diese Beiträge wie auch für Parkgebühren oder Sondernutzungsgebühren von öffentlichen Verkehrsflächen besteht eine Nutzer- und sogar Nutznießerfunktion. Entsprechendes gilt für die aus der Lkw-Maut finanzierten A-Modelle der Bundesfernstraßen oder für die Netznutzungs- und Bahnhofsggebühren im Schienenverkehr.

Insofern haben wir im Prinzip – wenn auch sehr unsystematisch eine Steuerfinanzierung – z.B. für den Ausbau und Neubau von Schienenstrecken wie auch für die Erhaltung nach der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schiene LuFV Schiene.

Mit einer Kombination von Steuerfinanzierung – im Grundsatz für Neu- und Ausbau sowie einen Teil der Grunderneuerung – sowie Nutzerfinanzierung für die wesentlichen Teile von Betrieb, Unterhaltung und Erneuerung kann die Entwicklung des Verkehrs(-infrastruktur-)systems bedarfsgerecht und effizient geleistet werden.

Verursachungsorientierte Ausweitung der Lkw-Maut

Die Lkw-Maut auf Autobahnen – für Lastkraftwagen ab 12 Tonnen Gesamtgewicht – ist bei der Einführung nur begrenzt bestritten gewesen, da bekannt ist, dass ein 40-Tonnen-Lkw gegenüber einem Normal-Pkw die Straßen mit Ober- und Unterbau um das 40 000- bis 80 000-Fache höher belastet und zerstört. Die gleichzeitige Absenkung der Haushaltsmittel in der gleichen Größenordnung von ca. 1 Mrd. Euro/Jahr hat allerdings die Glaubwürdigkeit der Argumentation für notwendige zusätzliche Mittel wegen des gestiegenen Lkw-Verkehrs, der überproportionalen Stauverursachung und des hohen Zerstörungsgrades je Fahrvorgang grundsätzlich und lang wirkend erschüttert.

Entsprechende Zerstörungswirkungen, Staus und Staufolgen werden auch durch kleinere Lastkraftwagen und Lieferwagen – zumindest ab 3,5 Tonnen – erzeugt. Betroffen sind alle Bundesautobahnen, Bundesstraßen, Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen mit erkennbarem Lkw-Verkehrsaufkommen. Auf Hauptverkehrs- und Verkehrsstraßen wie auch Erschließungsstraßen der Städte und Gemeinden beeinträchtigen sie zudem Sicherheit, Zuverlässigkeit, Leistungsfähigkeit und Beschleunigung des ÖPNV durch Ladevorgänge auf Fahrstreifen oder Busspuren. Also muss eine Verteilung von erhobenen Beiträgen auf alle Baulastträger nach der Lkw-Verkehrsleistung erfolgen.

Es ist daher der Bodewig-Kommission (2013) und dem Wissenschaftlichen Beirat (2013) zu folgen, die Lkw-Maut für Fahrzeuge ab 3,5 Tonnen und letztlich auf allen Straßenkategorien zu erheben. Bei dieser Fahrzeuganzahl ist eine GPS- oder GSM-gestützte Erhebung mit fahrzeugseitigen Erhebungsgeräten (OBU's) realisierbar, um damit verkehrsleistungsabhängige Mauten zu erheben und die Fahrleistungen auch den Baulastträgern zuordnen zu können. Der Verweis auf Transportkostensteigerungen, die aber bisher nur 1,0 bis 1,5% (maximal 2%) ausmachen, kann kein Gegenargument sein, da Logistikkosten einen wesentlich höheren

Anteil ausmachen. Die moderaten Kostensteigerungen können letztlich »verursachungsbezogen« an die Endkunden weiter gegeben werden.

Für Fernbusse bedarf es eines entsprechenden Einbezugs, da die erst kürzlich erfolgte Liberalisierung des Fernbusmarktes unter der Prämisse, dass die anderen Autobahnutzer und Schienennutzer analog herangezogen werden, kein sachliches Gegenargument darstellt.

Pkw-Maut unverzichtbar – ein wenig intelligenter Einstieg unvermeidlich

Wird das Zusammenspiel von Nutzer- und Steuerfinanzierung als gültiges Ziel verfolgt, so muss nicht nur die Ausdehnung der Lkw-Maut auf erweiterte Tonnageklassen und auf alle überörtlichen Straßen ernsthaft verfolgt werden, sondern auch – aus Gerechtigkeitsgründen – eine Pkw-Maut. Die (wahl-)politische Zurückhaltung ist zwar erklärbar, aber nicht vertretbar. Eine öffentliche Kommunikation eines integrierten Konzeptes für

- Steuerfinanzierung mit Nutzerfinanzierung und für
- alle Baulastträger

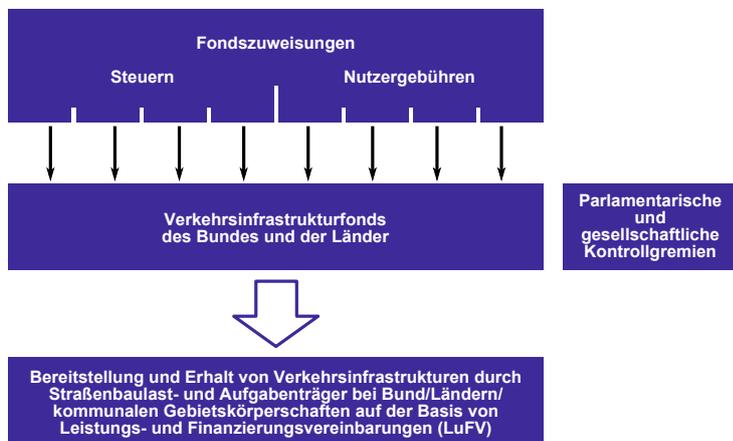
sowie dessen nachhaltige Unterstützung durch die Politik lassen die Akzeptanz steigen – viel eher als die voraussichtlichen »Klimmzüge« zur Umsetzung einer »Ausländer-Maut«. Mit diesen »Klimmzügen« und deren Folgewirkungen diskreditiert die Politik möglicherweise auf längere Zeit notwendige Handlungsansätze zur Nutzerfinanzierung und zum Abbau von Fehlanreizen wie beispielsweise der »Entfernungspauschale«.

Zur Vermeidung hoher Einführungswiderstände infolge öffentlicher und privater Investitionen in eine Technik, die fahrleistungs- und verkehrsabhängige Mauterhebungen erlaubt, sollte eine Vignette als »dumme« Einführungslösung gewählt werden, obwohl damit kein Zusatzeffekt einer Verkehrlenkung (räumlich und zeitlich) erfolgen kann. Der Wissenschaftliche Beirat präferiert eine beim Kauf von Benzin oder Diesel zu erhebende »Gebühr«. Mit einer Vignette können allerdings ausländische Fahrzeuge besser und gezielter herangezogen werden. Dabei handelt es sich um eine Lösung, die möglicherweise auf Dauer die Einführung einer differenzierenden Pkw-Maut erschwert.

Bewirtschaftungsoption »Fonds« – ein zielführender Ansatz

Bei einer deutlichen Verstärkung der Nutzerfinanzierung müssen zumindest drei Voraussetzungen gesichert werden, um »Glaubwürdigkeit« und »Vertrauen« zu finden:

Abb. 1
Grundstruktur des Fondsmodells



Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013): S. 184.

- ein Schutz gegenüber einem Zugriff durch die jährlichen/zweijährlichen Haushaltsgesetze die Parlamente (»überjährige und zugriffssichere Bindung«),
- eine Kontrolle der Verwendung durch die Parlamente sowie
- ein effizienter Einsatz.

Hinzu kommt ein strenges Bench-Marking der Projekte der Erneuerung sowie eine Infrastrukturberichtserstattung über die Qualitätsentwicklung der Straßen aller Baulastträger analog der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung LuFV »Schiene«. Die Parlamentskontrolle – beispielsweise durch einen von den Parlamenten (Bund, Länder) besetzten Aufsichtsrat oder durch einen Parlamentsausschuss – begründet sich aus der Zusammenführung von Steuermitteln und Erträgen der Nutzerfinanzierung.

Unter Einschluss aller Baulastträger schlägt der Wissenschaftliche Beirat (2013) die in Abbildung 1 dargestellte Fondsstruktur und Mitteleinpreisung vor. Grundlage sind die Überlegungen und Empfehlungen der Daehre- und Bodewig-Kommission. Zum Abbau des Nachholbedarfs schlägt die Bodewig-Kommission die Einrichtung eines Sondervermögens »Nachholbedarf Sanierung« vor. Dabei sollte ein wesentliches Verteilungskriterium die Fahrleistung der Pkw und vor allem der Lkw auf allen Straßen sein – einschließlich der kommunalen (Haupt-)Verkehrsstraßen mit »Verbindungsfunktion«. Es würden keine Mittel für Neu- und Ausbau zugeführt, da diese weiterhin ausschließlich steuerfinanziert sein sollten.

Der – kontrollierte und kontrollierbare – Entzug eines Teils der Steuermittel löst nicht gerade Begeisterung bei den Haushaltsaus-

schüssen und Finanzministern aus, ist aber zur Sicherung der Kontrollierbarkeit und zur Förderung des Vertrauens von Wirtschaft und Zivilgesellschaft unverzichtbar.

Bei der gewählten Struktur fließen die Steuermittel des Bundes auch den Ländern als Investitionshilfen zu (Art. 104b Abs. 1 GG), die die Regionalfonds für die Länder – einschließlich der Kommunen – speisen. In diese fließen nicht nur die anteiligen Nutzerbeiträge (»Mauten«), sondern auch die Investitionshilfen des Bundes aus (Mineralöl-)Steuermitteln. Hierzu müssten in Art. 74 Abs. 1 Nr. 22 GG die Gesetzgebungskompetenzen angepasst werden.

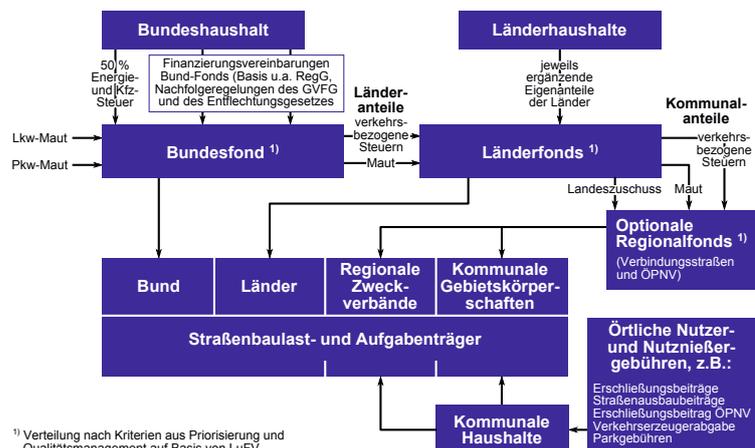
Die grundsätzliche Handhabbarkeit und parlamentarische Kontrollierbarkeit solcher Fonds durch Parlament – und sogar Stimmbürgerschaft – zeigt die Schweiz.

So könnten die Fonds gespeist werden aus

- Nutzergebühren bzw. Abgaben (»Maut«, Schwerverkehrsgebühren),
- (50% der) Energie- und Kfz-Steuer,
- Fremdkapital (öffentlich oder privat) sowie
- Zuweisungen nach Regionalisierungsgesetz und Nachfolgeregelungen des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes GVFG bzw. des Entflechtungsgesetzes.

Für kommunale Straßen ergeben sich noch Besonderheiten daraus, dass Straßen mit dominanter Erschließungsfunktion vor allem aus Erschließungs- und Straßenausbaubeiträgen finanziert werden sollten. Damit werden Nutzer- und Nutznießer – bis auf einen kommunalen Beitrag des »Öffentlichen

Abb. 2
Verknüpftes föderales System von Verkehrsfinanzierungsfonds



¹⁾ Verteilung nach Kriterien aus Priorisierung und Qualitätsmanagement auf Basis von LuFV

Quelle: Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2013), S. 185.

Interesses« – zum Neubau und zur Erneuerung herangezogen. Die kontinuierliche Unterhaltung obliegt den Städten/Gemeinden aus Haushaltsmitteln.

Umsetzungsschritte

Der von der Sonder-Verkehrsministerkonferenz mit der Mehrheit von 16:0:0 am 2. Oktober 2013 gefasste Beschluss zeigt in dem vorgeschlagenen Stufenplan großes Augenmaß. Er beruht vor allem auf der Einrichtung der Infrastrukturfonds für Straße (Bund, Länder mit Gemeinden), Schiene und Wasserstraße (2014) sowie auf der Weiterentwicklung der Lkw-Maut. Vielleicht arbeiten die Räderwerke zwischen MBVI und BMF intensiv – zu hören ist bis auf die Ausweitung der Lkw-Maut auf Lkw ab 7,5 to aber nichts. Die Hoffnung auf eine aktive Schließung der Finanzierungslücke ist wohl trügerisch ... für die Werterhaltung weitere verlorene Jahre!

Wegen der Aufwände und Kosten einer Mauterhebung für Pkw über das gesamte Netz der klassifizierten Straßen bedarf es des Einsatzes »einfacher« Hilfslösungen. Diese können sein:

- eine Pkw-Vignette für Autobahnen und bemaute Bundesstraßen (z.B. 100 Euro/Pkw und Jahr mit Staffelung nach Umweltbelastungen),
- eine befristete Erhebung mit der Mineralölsteuer in Höhe von wenigen Cent/Liter.

Literatur

Bodewig-Kommission (2013), *Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung*, Berlin.

Daehre-Kommission (2012), *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung, Abschlussbericht*, online verfügbar unter: http://www.vifg.de/_download/service/Bericht-Daehre-Zukunft-VIF-Dez-2012.pdf.

Reidenbach, M., T. Bracher, B. Grabow, St. Schneider und A. Seidel-Schulze (2008), *Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen Ausmaß, Ursachen, Folgen, Strategien*, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin.

Wissenschaftlicher Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung »Verkehrsfinanzierungsreform – Integration des kommunalen Verkehrs«. *Zeitschrift für Verkehrswissenschaft ZfV*, 84. Jg., 2013, Heft 2, S. 138–194.



Tobias Bernecker*

Reform der Fernstraßenfinanzierung durch Gebühren, Zweckbindung und Sondervermögen

Die Notwendigkeit, zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bereitzustellen, ist angesichts des sich rapide verschlechternden Zustands von Autobahnen, Bundesstraßen und Brücken (vgl. Bundesregierung 2012, S. 197 ff.) und der damit einhergehenden negativen Folgen für den Standort Deutschland weitgehend unumstritten. Ebenfalls weitgehende Einigkeit herrscht darüber, dass dies mit der derzeitigen Finanzierungspraxis nicht gelingen wird. Daher wird intensiv nach neuen Finanzierungsmodellen gesucht. Diese sehen zum einen mehr Haushaltsmittel für den Verkehrssektor vor, zum anderen aber auch eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung, u.a. durch Einführung einer Pkw-Maut¹ auf Autobahnen.

So sehr die Diskussion um neue Finanzierungsinstrumente vor dem Hintergrund des von der Daehre-Kommission ermittelten jährlichen Finanzierungsdefizits in Höhe von 2,3 Mrd. Euro alleine für die Bundesfernstraßen (vgl. Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2012, S. 19) zu begrüßen ist, so kritisch muss teilweise in Bezug auf die in dieser Debatte bemühten Argumente konstatiert werden, dass das Potenzial einer Pkw-Maut vielfach nur auszugswise dargestellt wird, und damit Akzeptanz und Erfolgsaussichten der Pkw-Maut geschmälert werden. Dies betrifft insbesondere die Frage, welche Vorteile die Pkw-Maut gegenüber anderen Formen der Infrastrukturfinanzierung hat, aber auch die Frage, durch welche institutionellen Reformen eine solche Maut Einführung begleitet werden sollte.

Pkw-Maut und Zweckbindung

Bereits ein erster Blick auf die am häufigsten bemühten Argumente für die Pkw-Maut zeigt, dass die Pkw-Maut vor

* Prof. Dr. Tobias Bernecker, lehrt Verkehrsbetriebswirtschaft und Logistik an der Hochschule Heilbronn.

¹ Der Begriff der Pkw-Maut wird im Folgenden als gemeinsamer Oberbegriff über die (zeitabhängige) Pkw-Vignette einerseits und (fahrleistungsabhängige) Pkw-Straßenbenutzungsabgaben andererseits verwendet.

allem mit der Hoffnung auf einen verkehrsträgerbezogenen Einnahme-Ausgaben-Kreislauf verknüpft wird. Im Mittelpunkt stehen also die Möglichkeiten zur Zweckbindung von Einnahmen. Ergänzend wird aber auch die Ausgleichsfunktion von Vorzugslasten als Vorteil genannt, der zum Tragen kommt, sofern die Pkw-Maut als Gebühr erhoben wird: Die Gebührenfinanzierung erlaubt in Abhängigkeit von der tatsächlichen Inanspruchnahme die Einbeziehung aller Nutzer, also auch der ausländischen Fahrzeuge, in die Fernstraßenfinanzierung und sorgt so für mehr Verursachungsgerechtigkeit.

Durch die besondere argumentative Betonung der Finanzierungsfunktion einer Pkw-Maut kommt es in der öffentlichen Wahrnehmung oftmals zu einer Gleichsetzung von Gebührenerhebung und zweckgebundener Einnahmeverwendung. Rechtlich ist die Zweckbindung von Gesetzes wegen allerdings nicht auf Gebühren beschränkt. Vielmehr eröffnet § 7 S. 2 HGrG die Möglichkeit der Zweckbindung ausdrücklich für alle Arten von (öffentlichen) Einnahmen, also gleichermaßen für Steuern, Vorzugslasten (Gebühren und Beiträge) und Sonderabgaben. Anders als Steuern, die der allgemeinen Einnahmeerzielung dienen, sind Gebühren in ihrer Begründung allerdings explizit mit dem »Zweck der gänzlichen oder teilweisen Kostendeckung«² verknüpft, was mithin eine besondere Nähe der Gebühr zur Zweckbindung begründet. Wie aber beispielsweise die von 2005 bis 2011 geltende Regelung des § 11 ABMG gezeigt hat, nach der die als Gebühr erhobenen Lkw-Mauteinnahmen auch für die Schiene und die Binnenschifffahrt verwendet werden konnten, kann dieser Zweck durchaus relativ weit gefasst werden und führt nicht notwendigerweise zu einem verkehrsträgerbezogenen Finanzierungskreislauf.

Es ist daher durchaus angebracht, kritisch zu hinterfragen, ob die Gebührenerhebung für die Infrastrukturfinanzierung tatsächlich die beste Option ist, und wie verlässlich sie die Forderung nach einer gleichermaßen effizienten wie kontinuierlichen Bereitstellung der erzielten Einnahmen gewährleisten kann. Nur dann sind Straßenbenutzungsgebühren tatsächlich sinnvoll. Insofern ist es angebracht, die Frage nach der Pkw-Maut eng mit der grundsätzlichen Frage nach der richtigen Abgabenart für die Infrastrukturfinanzierung zu verknüpfen und gleichzeitig mit der Pkw-Maut auch den haushälterischen Umgang mit den erzielten Einnahmen auf den Prüfstand zu stellen.

Pkw-Maut und Abgabenart

Die aus der speziellen Begründungspflicht resultierende Nähe zwischen Gebührenerhebung und Zweckbindung legt es nahe, Straßenbenutzungsabgaben als Gebühr zu erheben. Die enge Verflechtung zwischen Einnahmeerzielung

und Ausgabezweck, die aus dieser Verknüpfung resultiert, erschwert sowohl rechtlich-normativ als auch politisch-argumentativ die nachträgliche Aufweichung einer einmal geschaffenen Zweckbindung von Gebührenerhebungen und sorgt damit bei den Abgabepflichtigen für ein Sicherheitsgefühl, das zweckgebundene Steuern oftmals nicht zu erzeugen vermögen: Während z.B. Art. 1 StrFinG, der seit 1960 die Zweckbindung eines Teils der Mineralölsteuer (mittlerweile: Energiesteuer auf Kraftstoffe) für das Straßenwesen vorsieht, Jahr für Jahr ohne größere Öffentlichkeitswirkung im Bundeshaushalt aufgeweicht wird³, wird die in § 11 BFStrMG für die Lkw-Maut vorgesehene strikte Zweckbindung der (Netto-)Mauteinnahmen zur Verbesserung der Verkehrsinfrastruktur für die Bundesfernstraßen – zumindest bislang – verlässlich umgesetzt. Im Bundeshaushalt wird der besondere Charakter der Lkw-Mauteinnahmen u.a. dadurch deutlich, dass diese einnahme- und ausgabenseitig in einen eigenen Titel des Haushaltsplans eingestellt werden, dessen Verwaltung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) obliegt.

Daher gilt die Lkw-Maut vielfach als Vorbild für eine Pkw-Maut und gleichzeitig als erste Stufe des Einstiegs in eine umfassende Nutzerfinanzierung der Straßeninfrastruktur. Die Lkw-Maut profitiert in Deutschland allerdings von Rahmenbedingungen, die für eine Mauterhebung sehr günstig sind:

- geringe Netzlänge (ca. 14 000 km Autobahnen und mautpflichtige Bundesstraßen),
- relativ geringe Fahrzeugzahl (ca. 1,35 Mill. Fahrzeuge im Jahr),
- hohe individuelle Durchschnittsfahrleistung (ca. 20 000 km je Fahrzeug) und
- hoher Anteil an ausländischen Fahrzeugen (ca. 38% der Fahrzeugkilometer).

Der Pkw-Verkehr auf den deutschen Autobahnen ist hingegen von deutlich hiervon abweichenden Verhältnissen geprägt:

- hohe Fahrzeugzahl (ca. 44 Mill. im Inland zugelassene Pkw),
- geringe individuelle Durchschnittsfahrleistung (ca. 4 000 km je Fahrzeug) und
- geringer Anteil an ausländischen Fahrzeugen (ca. 5% der Fahrzeugkilometer).

Die Erfahrungen mit der Lkw-Maut sind daher nur teilweise auf die Pkw-Maut übertragbar. Insbesondere die hohe Pkw-Fahrzeugzahl lässt bei fahrleistungsabhängiger Mauterhebung sehr hohe Systemkosten sowie einen langen Re-

² Vgl. BVerfGE 50, 217, zit. nach Schmehl (2004, S. 111).

³ Vgl. hierzu § 6 Abs. 8 HHG 2014, nach dem die über Art. 1 StrFinG eigentlich für Zwecke des Straßenwesens gebundenen Mittel auch für andere Aufgaben im Geschäftsbereich des BMVI verwendet werden dürfen. Inhaltsgleich Regelungen finden sich auch in den Haushaltsgesetzen der Vorjahre.

alisierung- und Einführungszeitraum bis zur Funktionsfähigkeit des Mautsystems erwarten. Unter anderem aus diesem Grund wird in Deutschland derzeit nicht eine kilometerabhängige Pkw-Maut, sondern eine zeitabhängige Pkw-Vignette präferiert. Angesichts der Dringlichkeit des Finanzierungsproblems erscheint eine solche Fokussierung auf dasjenige Instrument, das eine schnelle Umsetzung verspricht und das sich auf eine effiziente Erfüllung der Finanzierungsfunktion konzentriert, auch durchaus gerechtfertigt.

Allerdings schöpft eine Vignette das Lenkungspotenzial von Infrastrukturabgaben in einem weitaus geringeren Maße aus, als dies bei einer fahrleistungsabhängigen Maut der Fall ist. Zwar lässt sich auch die Vignette theoretisch nahezu beliebig ausdifferenzieren, z.B. in Bezug auf Geltungsdauer, räumlichen Geltungsbereich oder die Emissionsklasse des Fahrzeugs. Je mehr Merkmale aber in den Tarif einbezogen werden, desto höher werden die System- und Kontrollkosten der Vignette. Der relative Finanzierungsvorteil durch ein günstigeres Brutto-/Nettoeinnahmeverhältnis gegenüber einer fahrleistungsabhängigen Maut schwimmt dann zunehmend. Die praktische Sinnhaftigkeit einer über das erforderliche Mindestmaß an zeitlicher Ausdifferenzierung zur Beachtung des europarechtlichen Diskriminierungsverbots (vgl. Europäische Kommission 2012) hinausgehenden Tarifvielfalt im Vignettenmodell ist daher besonders sorgfältig zu prüfen.

Angesichts der grundsätzlichen Eignung von Gebühren für die Erhebung einer Pkw-Maut erscheint ein Rückgriff auf das Instrument der Sonderabgabe, mit der bestimmten homogenen (Teil-)Gruppen eine Zahlungspflicht auferlegt werden kann, die sich aus einer besonderen Sachnähe und Verantwortlichkeit für eine Aufgabe ergibt, für die Pkw-Maut nicht erforderlich. Fraglich ist vielmehr, ob angesichts der Öffentlichkeit der Verkehrsinfrastruktur der Nutzerkreis auf den abgabenpflichtigen Straßen überhaupt im Sinne des Sonderabgabenrechts – das typischerweise auf hoch spezifische Zwecke Anwendung findet – von der Allgemeinheit der Verkehrsteilnehmer abgrenzbar ist, oder ob nicht davon auszugehen ist, dass (fast) jeder Autofahrer zumindest gelegentlich die Autobahn nutzt und damit die Erhebung einer Pkw-Maut als Sonderabgabe auch rechtssystematisch nicht in Frage kommt.

Pkw-Maut und (Sonder-)Fonds

Parallel zur Einführung der Lkw-Maut wurde mit der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) eine eigene mittelverwaltende Stelle für die Lkw-Mauteinnahmen geschaffen. Die VIFG ist allerdings weder kreditfähig noch in der Lage, unabhängig vom Bundeshaushalt und von den Entscheidungen des Bundesverkehrsministeriums über die Mauteinnahmen zu verfügen oder überjährig zu disponieren.

Sie erfüllt damit zentrale Anforderungen, wie sie z.B. von der Pällmann-Kommission an eine Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft formuliert wurden, nicht (vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2000, S. 35 ff.).

Im ersten Moment erscheint aber genau diese Herstellung der von der Pällmann-Kommission geforderten Haushaltsferne das richtige Mittel zu sein, um den Charakter der – nach Ergänzung der Lkw-Maut um die Pkw-Maut deutlich stärker ausgeprägten – Nutzerfinanzierung für die Bundesfernstraßen durch ein Organisationsmodell zu verstetigen, das die Zweckbindung auch institutionell aufgreift. Eine solche Lösung – in Bezug auf die Mittelflüsse wird bei geschlossenen Finanzierungskreisläufen meist von Fonds gesprochen – verlagert zum einen die operative Umsetzung der Zweckbindung aus dem Haushalt heraus in eine eigene Struktur. Zum anderen kann durch die Loslösung der Fonds-Rechnungslegung vom Jahreshorizont des Haushalts die zeitliche Dimension der Mittelplanung und -disposition z.B. an die Planungshorizonte von Bundesverkehrswegeplan und Investitionsrahmenplan angepasst werden, was im Ergebnis eine sowohl realitätsnähere als auch verbindlichere Infrastrukturpolitik ermöglicht.

Die Einrichtung eines solchen haushaltsexternen Fonds bzw. einer Betreibergesellschaft hat allerdings allein schon aufgrund der verfassungsrechtlich verankerten Verantwortung des Bundes für die Bundesfernstraßen erhebliche Hürden zu überwinden. Sie ist nicht ohne verfassungsändernde Mehrheit in Bundestag und Bundesrat möglich. Die Bodewig-Kommission hat daher in ihren Empfehlungen eine weniger weitreichende Lösung gefordert und den Fonds mit einem unter parlamentarischer Kontrolle stehenden Sondervermögen gleichgesetzt (vgl. Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung 2013, S. 21). Tatsächlich stellt ein solches Sondervermögen hier einen interessanten Zwischenweg dar. Es erlaubt eine transparente Mittelkoordination und führt zu einer teilweisen sektoralen Autonomie, da nach Art. 110 Abs. 1 GG Mittelzuflüsse und -abflüsse an Sondervermögen im Haushalt nur in der Summe darzustellen sind, und damit auch nur summarisch der parlamentarischen Kontrolle unterliegen. Gleichzeitig bleiben die Sachherrschaft und die Eigentümerschaft des Bundes an den Bundesfernstraßen – und damit grundsätzlich auch die Auftragsverwaltung durch die Länder – unangetastet.

Verkehrspolitische Bewertung

Die vom Bundesverkehrsministerium angekündigte Einführung der Pkw-Maut ist folgerichtig, wenn man sie als Teil eines Entwicklungspfades sieht, der vom Grundsatz der steuerfinanzierten Verkehrsinfrastruktur hin zu nutzerfinanzierten sektoralen Infrastrukturfinanzierungskreisläufen führt. Angesichts der Finanzierungswirkung der Lkw-Maut ist die Aus-

weitung der Gebührenfinanzierung auf weitere Fahrzeugarten, insbesondere den Pkw, mit dieser Begründung durchaus angebracht und geeignet. Dies gilt aber nur, solange – z.B. über eine Vignette – eine schnelle Umsetzung garantiert ist und die Pkw-Maut verwendungsseitig mit einer engen Zweckbindung analog § 11 BFStrMG versehen wird. Dann ist die Pkw-Maut ein durchaus probates – bzw. sogar das wesentliche, weil bereits kurzfristig Erfolg versprechende – Mittel, um die dringend erforderlichen Mehrausgaben für die Bundesfernstraßen zu finanzieren.

Dabei darf allerdings nicht außer Acht gelassen werden, dass die Zweckbindung verkehrsbezogener Abgaben grundsätzlich auch anderweitig und möglicherweise sogar günstiger umsetzbar ist. Sie verlangt allerdings in Zusammenhang mit Steuereinnahmen eine wesentlich höhere politische Disziplin; zudem ist die zweckgebundene Steuerfinanzierung nicht in der Lage, das Veranlasserprinzip, insbesondere die angemessene Einbeziehung ausländischer Nutzer in die Infrastrukturfinanzierung, in gleicher Weise umzusetzen wie die Gebührenfinanzierung.

Die Reform der Infrastrukturfinanzierung ist mit Einführung der Pkw-Maut auch institutionell abzubilden. Angesichts der erheblichen verfassungsrechtlichen Herausforderungen, die mit einem haushaltsexternen Sonderfonds einhergehen, ist es richtig, im Interesse der schnellen Umsetzung einer Finanzierungsreform das unter parlamentarischer Kontrolle stehende Sondervermögen anzustreben. Dessen Mittelzuflüsse und -abflüsse stehen summarisch unter parlamentarischer Kontrolle, eröffnen aber ansonsten weitreichende Freiheiten bei der Mitteldisposition.

Literatur

Bundesregierung (2012), *Verkehrsinvestitionsbericht 2012*, Bundestags-Drucksache 18/580.

Europäische Kommission (2012), *Mitteilung COM (2012) 199 über die Erhebung nationaler Straßenbenutzungsgebühren auf leichte Privatfahrzeuge*, Brüssel.

Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, Berlin.

Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Schmehl, A. (2004), *Das Äquivalenzprinzip im Recht der Staatsfinanzierung*, Mohr Siebeck, Tübingen.



Torsten Böger*

Nutzerfinanzierung – viel mehr als Maut!

Durch die strukturelle Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Instandhaltungsrückstau aufgebaut, der laut einer aktuellen Studie des BDI zunehmend negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung unserer Volkswirtschaft hat.

Es ist das große Verdienst der Kommission »Zukunft der Infrastrukturfinanzierung« (Daehre-Kommission, 2012) und der sich anschließenden Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Bodewig-Kommission, 2013), die Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur als einen entscheidenden Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wieder in den Mittelpunkt der politischen und gesellschaftlichen Diskussion gerückt zu haben. Beide Kommissionen gehen von einem jährlichen Nachholbedarf für alle Verkehrsträger für Bund, Länder und Kommunen auf Basis der Preise und der Zustandswerte aus dem Jahr 2012 von mindestens 7,5 Mrd. Euro pro Jahr für die nächsten 20 Jahre aus.

Um in Zukunft eine bedarfsgerechte und nachhaltige Infrastrukturfinanzierung zu sichern, werden unterschiedliche Maßnahmen diskutiert, die sich auch aus den Abschlussberichten der Kommissionen ergeben. Im Kern geht es um zwei Fragen:

Erstens, wie können zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden? Als Möglichkeiten werden eine Erhöhung der Finanzmittelausstattung mit allgemeinen Steuermitteln, eine Ausweitung der bestehenden Maut für schwere Lkw, die Bemautung weiterer Fahrzeugklassen und weiterer Straßenkategorien und die Einführung einer Pkw-Maut für auslän-

* Prof. Torsten Böger ist Geschäftsführer der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH und Honorarprofessor an der Technischen Universität Braunschweig. Er hat als Berater sowohl in der Kommission »Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Daehre-Kommission) als auch in der Kommission »Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« (Bodewig-Kommission) mitgewirkt.

dische oder für alle Autofahrer (in Form einer Gebühr oder als Sonderabgabe) diskutiert.

Zweitens geht es um die Frage, wie die vorhandenen und möglichen neue Einnahmen zweckgebunden und dauerhaft für die Verkehrsinfrastruktur verwendet werden können. So soll die Einrichtung von Infrastrukturfonds dazu führen, dass Mittel für die Verkehrsinfrastruktur dauerhaft bereitstehen.

Beide Themen »Erhöhung der Einnahmen/Finanzmittel« und »Organisation der Zweckbindung« werden häufig nebeneinander diskutiert, obwohl sich beide Bereiche aufgrund der wechselseitigen Zusammenhänge nur gemeinsam betrachten lassen.

Ein leistungsfähiges Finanzierungs- und Organisationsmodell für die Verkehrsinfrastruktur muss daher notwendigerweise nicht nur die Bestimmung der Einnahmequellen umfassen, sondern

- muss eine umfassende Zweckbindung der Einnahmeargumente sicherstellen,
- eine dauerhafte Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzbedarf schaffen und eine effiziente Bewirtschaftung ermöglichen sowie
- den Investitions- und Finanzierungsprozess verstetigen und ein hohes Maß an Transparenz für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit herstellen.

Ein solches System würde dazu führen, Finanzierung nicht nur als Liquiditätsbereitstellung zu betrachten, sondern die Anreiz- und Kontrollmechanismen eines Finanzierungsprozesses für die Bewirtschaftung der Infrastruktur zu nutzen. Denn in der ökonomischen Betrachtung sind Finanzwirtschaft und Leistungswirtschaft spiegelbildlich miteinander verbunden. Jede leistungswirtschaftliche Aktivität wie beispielsweise die Abwicklung von Bau- und Erhaltungsmaßnahmen findet ihren Niederschlag in Zahlungsströmen und beeinflusst damit die Finanzierungsseite. Umgekehrt hat aber auch die finanzwirtschaftliche Seite erheblichen Einfluss auf eine effiziente Leistungserstellung: Stehen notwendige Finanzmittel nicht ausreichend oder nicht zum notwendigen Zeitpunkt zur Verfügung, so hat dies erhebliche Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozess.

Das Finanzierungsmodell Haushalt

Damit stellt sich die Frage, ob das derzeitige System der Haushaltsfinanzierung strukturell in der Lage ist, die notwendigen Mittel für eine leistungsfähige Infrastruktur dauerhaft und bedarfsorientiert zu mobilisieren und die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen.

Die dem Jährlichkeitsprinzip unterliegende kamerale Haushaltsführung ist lediglich auf den formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet, folgt dem Realisationsprinzip und ist damit grundsätzlich zahlungsorientiert. Dies hat zur Folge, dass weder eine Lebenszyklusbetrachtung noch eine periodengerechte Erfassung und Darstellung des Werte- und Ressourcenverbrauchs sowie der Risiken erfolgt, da die Kameralistik weder Abschreibungen als Maß des Werteverzehrs noch Rückstellungen für eingegangene Risiken erfassen kann.

Dies führt regelmäßig dazu, dass der notwendige Finanzbedarf für einen optimalen und effizienten Bauablauf sowie für zeitgerechte Erhaltungsmaßnahmen strukturell nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Eine optimale Bewirtschaftung langfristiger Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wird erschwert, da sich der Bauablauf nicht wie in der Privatwirtschaft ausschließlich an technischen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet, sondern maßgeblich durch die Verfügbarkeit der jährlich im politischen Wettbewerb festgelegten Haushaltsmittel bestimmt wird.

Durch den Haushaltsprozess können Einnahmen nicht dauerhaft zweckgebunden und keine Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzmitteln hergestellt werden. Damit kann das System der Haushaltsfinanzierung strukturell den Investitions- und Finanzierungsprozess nicht verstetigen und kein effizientes und transparentes Bewirtschaftungssystem ermöglichen.

Die besondere Bedeutung der Zweckbindung

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, wie die für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel für eine langfristige und nachhaltige Investitions- und Erhaltungsplanung zweckgebunden werden können. Denn für die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur und eine effiziente Bewirtschaftung sollte statt eines haushaltsjährlichen Wettbewerbs um knappe Budgetmittel ein zumindest mittelfristig gesicherter Mittelrahmen zur Verfügung stehen.

Für alle staatlichen Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Beiträge gilt das Prinzip der Non-Affektation (mit Ausnahme von Sonderabgaben, für die eine parafiskalische Verwendung finanzverfassungsrechtlich zwingend erforderlich ist). Dies bedeutet, dass sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben dienen und damit erst einmal grundsätzlich nicht zweckgebunden sind. Dieses Prinzip gilt unabhängig davon, ob der Haushalt kameralistisch oder doppisch geführt wird.

Gesetzliche Zweckbindungen für Steuermittel sind zwar grundsätzlich in Ausnahmefällen rechtlich zulässig, bergen

aber ein hohes Unsicherheitspotenzial. Eine einfache Zweckbestimmung, wie zum Beispiel im Rahmen der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer) für die Bundesfernstraßen, kann jederzeit aufgehoben oder, wie seit vielen Jahren praktiziert, auf weitere verkehrspolitische Zwecke ausgedehnt werden. Durch das Gesetzespaket zur Einführung der Lkw-Maut (BFStrMG, VIFGG) hat der Gesetzgeber dagegen eine bewusste Entscheidung für das Gestaltungsziel Nutzerfinanzierung getroffen. Dies hat zur Folge, dass die heutige Zweckbindung der Lkw-Maut erheblich haushaltsfester ist und nur durch den Gesetzgeber im Rahmen einer auch für die Bürger deutlich wahrnehmbaren gesetzlichen Aufgabe des Gestaltungsziels Nutzerfinanzierung geändert werden kann.

Der entscheidende Vorteil der Nutzerfinanzierung liegt jedoch im Gegenleistungsprinzip: Denn die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Straßen, hier der Bundesfernstraßen, erfordert aufgrund ihrer Ausgestaltung als Gebühr als Gegenleistung die Bereitstellung einer leistungsfähigen Straßenverkehrsinfrastruktur. Eine Steuer dagegen wird immer voraussetzungslos geschuldet. Daher ist auch die Wirkung einer steuerlichen Zweckbindung grundsätzlich anders zu bewerten als eine Zweckbindung von Gebühren.

Überlegungen zur Einrichtung von Infrastrukturfonds

Die aktuelle Diskussion um die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur knüpft an der Frage der Zweckbindung an. Mit einem staatlichen Fonds könnten Mittel in besonderer Weise für bestimmte Aufgaben reserviert werden.

Obwohl für den Begriff eines staatlichen Fonds keine Legaldefinition existiert, kann man sich bei der Zielsetzung und Ausgestaltung an der Sonderabgabenrechtsordnung orientieren, die eine gruppennützige Verwendung der vereinnahmten Mittel von Sonderabgaben als sog. Parafiscus zwingend und damit außerhalb des Haushaltes erfordert. Damit werden nicht nur die Einnahmeerzielung und die Verwendung der Einnahmen in einen korrespondierenden Zusammenhang gestellt, es kann auch eine umfassende Zweckbindung der Mittel gewährleistet werden. Eine solche umfassende Zweckbindung sieht die Finanzverfassung derzeit weder für Steuereinnahmen noch für Gebühren vor.

Denkbar ist, dass ein solcher Fonds das aktuelle und künftige Gebührenaufkommen zugewiesen bekommt und/oder aus Steuermitteln gespeist wird. Nur wenn es gelingt, im Rahmen der Fondskonstruktion einen institutionellen Bezug zwischen notwendigen Finanzierungsmitteln und Zuweisungen an den Fonds, beispielsweise durch eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Fonds und Haushalt zu schaffen, kann ein solcher Fonds ein Instrument für eine

bedarfsgerechte und betriebswirtschaftlich effiziente Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur darstellen.

Das Potenzial einer vollständigen Nutzerfinanzierung

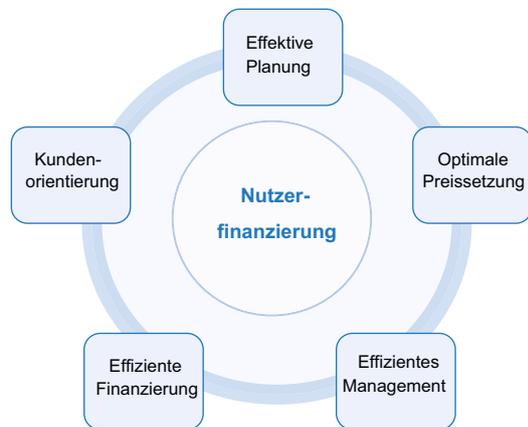
Im Vorfeld der im Jahr 2005 eingeführten streckenbezogenen Maut für schwere Lkw auf Autobahnen hatte die Pällmann-Kommission »Verkehrsinfrastrukturfinanzierung« im Auftrag der damaligen Bundesregierung in ihrem im Jahr 2000 veröffentlichtem Schlussbericht ein strategisches Gesamtkonzept für die zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgelegt. Besonders eine der Kernaussagen besitzt auch heute noch unverändert Gültigkeit: Um ein effizientes und nachhaltiges Finanzierungs- und Bewirtschaftungsregime aufzubauen, »muss ein verkehrsbezogener Finanzierungskreislauf durch Gewährleistung eines institutionellen Bezugsrahmens zwischen Abgabenlast und Mittelverwendung geschaffen werden, d.h. es muss eine konsequente Integration von Abgabenpolitik und Investitionspolitik erfolgen.« (Pällmann, 2000, S. 31 ff.). Die Pällmann-Kommission empfahl daher für alle Verkehrsträger den Umstieg auf ein vollständig durch Nutzer (oder Nutznießer) finanziertes System und die Einrichtung von staatlichen, aber privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften. Konsequenterweise hat die Bundesregierung im Zuge der Einführung der Lkw-Maut mit der Gründung der bundeseigenen privatrechtlich organisierten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) einen institutionellen Anker für eine effiziente und transparente Verwendung der Einnahmen aus der Lkw-Maut geschaffen.

Gegenwärtig werden Investitionen in Bau, Ausbau und Erhaltung im Bereich der Straßeninfrastruktur in Deutschland noch fast ausschließlich aus dem Haushalt finanziert. Der Straße steht somit an Investitionsmitteln im Wesentlichen zur Verfügung, was ihr an staatlichen Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, neu aufgenommenen Krediten und sonstigen staatlichen Einnahmen im Wettbewerb mit anderen Ausgabenposten haushaltsjährlich zugewiesen wird. Mit der Lkw-Maut ist in diesem Finanzierungssystem allerdings eine öffentliche Abgabe vorhanden, deren Aufkommen nach Abzug der Systemkosten gemäß §11 Abs. 1 Satz 3 BFStMG einer Zweckbindung unterliegt und die in diesem Rahmen »für Bundesfernstraßen« verwendet wird.

Diese Reduzierung auf die Einnahmeseite lässt aber entscheidende Vorteile der Nutzerfinanzierung unberücksichtigt. So bietet die Nutzerfinanzierung die Möglichkeit, geschlossene Finanzierungskreisläufe zu etablieren und damit eine Verbindung zwischen der Einnahme- und Leistungserstellungsseite zu erreichen. Ein solches Nutzerfinanzierungssystem sorgt für eine effiziente Finanzierung, ermög-

Abb. 1

Die fünf „Verkehrsregeln“ der Nutzerfinanzierung



Quelle: Darstellung der VIFG.

licht eine effektive Planung, bewirkt eine optimale Preissetzung und führt zu einem effizienten Management.

Die Nutzerfinanzierung und das damit verbundene Prinzip der Gegenleistung stärken aber auch die Kundenrolle des Nutzers, der für die Zahlung eine Gegenleistung in Form einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erhält. Der Nutzer wird zum Kunden. Das Prinzip der Gegenleistung stellt auch erhöhte Anforderungen an die Transparenz über die Mittelverwendung. Die Leistung wird über den Preis messbar, und es besteht ein Bezug zu den Kosten der Erstellung und Bewirtschaftung. Auf diese Weise kann eine gesellschaftliche Akzeptanz von Nutzerentgelten hergestellt werden.

Die Nutzerfinanzierung als vollständiger Finanzierungskreislauf erfüllt dabei alle Anforderungen an ein leistungsfähiges Finanzierungsmodell. Im geschlossenen Finanzierungskreislauf werden alle nutzungsbasierten Entgelte außerhalb des Haushaltes verbucht und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien bewirtschaftet. Eine so organisierte Nutzerfinanzierung ist in der Lage, eine stabile, langfristig am Bedarf orientierte Finanzierungsbasis zu schaffen, und ermöglicht die Implementierung eines effizienten und wertorientierten Kapazitätsmanagements. Bedarfsplanung und Finanzplanung sind organisch miteinander verbunden und sorgen für Effizienz. Daneben können auch Lenkungenfunktionen mit Hilfe der Nutzerfinanzierung implementiert werden. Die Möglichkeit der Preisdifferenzierung hinsichtlich Fahrzeugtyp, Raum, Zeit und Auslastungsgrad erlaubt auch eine streckenbezogene Betrachtung von externen Kosten und Staukosten.

Literatur

Böger, T. R. und J. Sudau (2012), »Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen: gerecht, transparent, effizient«, in: D. Knop (Hrsg.), *Public Private Partnership Jahrbuch 2012*, Convent GmbH, Frankfurt am Main.

Böger, T. R. und J. Willmer (2013), »Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Der Blick in die Zukunft«, in: D. Knop (Hrsg.), *Public Private Partnership Jahrbuch 2013*, Convent GmbH, Frankfurt am Main, 103–106.

Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2013), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2012), *Abschlussbericht*, Berlin.

Kossak, A. und W. Pällmann (2008), »Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – eine Option mit großem Wirkungspotential«, *Straße + Autobahn* 59(12), 791–797.

Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000), *Schlussbericht*, Berlin.

Roland Berger Strategie Consultants (2013, im Auftrag des BDI und weiterer Verbände): *Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU*, München.