

Klimmt, Reinhard; Klemmer, Paul; Aberle, Gerd

Article — Digitized Version

Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Klimmt, Reinhard; Klemmer, Paul; Aberle, Gerd (2000) : Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden?, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 80, Iss. 11, pp. 645-655

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/40552>

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.

Wie sollte die Verkehrsinfrastruktur finanziert werden?

Im September hat eine von der Bundesregierung eingesetzte Expertenkommission Vorschläge zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgelegt. Wie sind die Empfehlungen der Kommission aus verkehrswissenschaftlicher Sicht zu beurteilen? Ist ihr Ansatz politisch durchsetzbar?

Reinhard Klimmt

Aktuelle Aspekte der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

Es ist Ziel der Bundesregierung, im Rahmen der ihr zur Verfügung stehenden Mittel – durch Schaffung entsprechender infrastruktureller Maßnahmen und ordnungspolitischer Rahmenbedingungen in der Verkehrspolitik – ein funktionierendes Verkehrssystem zu sichern. Wir wollen die Leistungsfähigkeit der Verkehrswirtschaft stimulieren und technische Innovationen fördern und damit letztendlich auch für eine Sicherung der Beschäftigung am Standort Deutschland sorgen. Gerade das letztgenannte Ziel liegt der Bundesregierung in besonderem Maße am Herzen. Voraussetzung dafür ist eine sorgfältig geplante Finanzierungsstrategie.

Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplanes

Nach dem Regierungswechsel 1998 hat die neue Bundesregierung eine schwierige Situation vorgefunden: neben arg gebeutelten Kassen wurde uns auch ein völlig unterfinanzierter Bundesverkehrs-

wegeplan hinterlassen. Eine Überarbeitung wurde deshalb dringend erforderlich.

Wir haben zügig mit den vorbereitenden fachlichen Arbeiten, insbesondere der Fortentwicklung der Methodik, der Erschließung und Vervollständigung der Datengrundlagen, der Entwicklung von Prognose-Szenarien begonnen. Die Strukturdatenprognose und aktuelle Verkehrsprognosen liegen bereits vor.

Leitgedanke der Überarbeitung ist eine realistische – und das heißt auch finanzierbare – Bedarfsplanung. Sie soll den wachsenden Mobilitätsansprüchen der Gesellschaft durch den Ausbau moderner Infrastrukturen gerecht werden und gleichzeitig die notwendige Instandhaltung der Verkehrswege sichern.

In diesem Zusammenhang werden wir noch in diesem Jahr dem Deutschen Bundestag einen Verkehrsbericht vorlegen, der die Überarbeitung des Bundesverkehrswegeplans 1992 bis zu des-

sen Fertigstellung in 2002 transparent machen soll. Er wird darüber hinaus einen Überblick über die Ziele und Inhalte unserer integrierten Verkehrspolitik und einen Ausblick auf künftige Möglichkeiten zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur bieten.

Investitionsprogramm 1999-2002

Bis zur Vorlage eines neuen Bundesverkehrswegeplans hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen das „Investitionsprogramm für den Ausbau der Bundesschienenwege, Bundesfernstraßen und Bundeswasserstraßen in den Jahren 1999 bis 2002“ erarbeitet.

Das Investitionsprogramm fasst für den Zeitraum bis 2002 diejenigen Maßnahmen zusammen, die umgesetzt werden sollen. Vor allem – und das ist der entscheidende Unterschied zu früheren Programmen – enthält es die Projekte, die im Finanzrahmen auch umgesetzt werden können.

Das Programm umfasst mehr als 900 hoch prioritätäre Aus- und Neubaumaßnahmen mit einem Investitionsvolumen von 64,5 Mrd. DM – darin enthalten sind auch die erforderlichen Mittel für Ersatz und Erhaltung der bestehenden Infrastruktur – sowie die zur Zeit prioritären Maßnahmen mit einem Investitionsvolumen von weiteren 2,85 Mrd. DM. Letztere Summe entsprach der im Rahmen der Finanzplanung 1999 ausgewiesenen globalen Minderausgabe für die Jahre 2001 und 2002. Durch die kürzlich erzielte Verringerung der globalen Minderausgabe ist nunmehr auch die Finanzierung der prioritären Maßnahmen weitestgehend gesichert.

Das Investitionsprogramm trägt somit in vollem Umfang zu einer soliden Investitionsplanung bei und ermöglicht eine Fortführung der Investitionen auf hohem Niveau.

Hervorragende Auswirkungen auf die Investitionsplanung hat im übrigen auch das Ergebnis der Versteigerung der UMTS-Lizenzen. Der Erlös von annähernd 100 Mrd. DM wird zur Reduzierung der Schulden des Bundes eingesetzt werden. Die dadurch möglich werdenden Einsparungen bei den Zinslasten bieten wiederum einen größeren Spielraum für Verkehrsinvestitionen. Ich freue mich, dafür schnell die Zustimmung des Bundeskanzlers erhalten zu haben.

Für die Verkehrsinfrastruktur stehen in den kommenden Jahren jährlich insgesamt je 2 Mrd. DM für Investitionen in die Schiene und 900 Mill. DM für den Straßenbau zur Verfügung. Im Bereich der Schiene können nunmehr Mängel im bestehenden Netz mit Hochdruck beseitigt und gleichzeitig die im Investitionsprogramm beschlossenen Ausbaumaßnahmen zeitgerecht umgesetzt werden.

Dies ist zugleich ein wesentlicher Beitrag für unser Zukunftspaket Schiene und für die Konsolidierung der DB AG. Die zusätzlichen Mittel im Straßenbau werden vorrangig in die Finanzierung von Ortsumgehungen fließen. Damit werden gezielt Engpässe beseitigt und die Lebensqualität in vielen Städten und Gemeinden erhöht. Das ist auch wichtig für den Lärmschutz und die Verkehrssicherheit.

Aber schon mit dem Haushalt 2000 ist uns ein wesentlicher Schritt nach vorn gelungen.

Trotz des Konsolidierungsbeitrages des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen konnten in diesem Jahr die Investitionen im Verkehrsbereich im Vergleich zu 1999 um etwa 500 Mill. DM (= +1,9 %) erhöht werden. Ziel der Investitionspolitik ist es, mit den öffentlichen Mitteln sparsam umzugehen und dennoch eine moderne Infrastruktur zu si-

Die Autoren
unseres Zeitgesprächs:

Reinhard Klimmt, 58, ist Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

Prof. Dr. Paul Klemmer, 64, ist Präsident des Rheinisch-Westfälischen Instituts für Wirtschaftsforschung (RWI) in Essen und war Mitglied der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung.

Prof. Dr. Gerd Aberle, 62, ist Inhaber des Lehrstuhls für Volkswirtschaftslehre, insbesondere Wettbewerbstheorie und -politik sowie Transportwirtschaft an der Universität Gießen und Mitglied des Wissenschaftlichen Beirats für Verkehr beim Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen.

chern. Die Finanzierungsgrundlagen dafür haben wir geschaffen.

Anti-Stau-Programm 2003-2007

In einem weiteren Schritt haben wir im Februar dieses Jahres ein über die normalen Verkehrsinfrastrukturinvestitionen hinaus reichendes und zusätzliches Sonderprogramm zur Beseitigung von Engpässen im Autobahnnetz, im Schienenwegenetz und im Netz der Bundeswasserstraßen vorgelegt. Dieses Programm ist auf fünf Jahre (2003 bis 2007) angelegt. Sein Volumen beträgt rund 7,4 Mrd. DM, die hälftig zwischen Bundesfernstraßen einerseits und Schienen- und Wasserstraßen andererseits aufgeteilt werden.

Mit dem Anti-Stau-Programm schließen wir nahtlos an die Baumaßnahmen des Investitionsprogramms 1999 bis 2002 an. Auch wenn die Mittel des Anti-Stau-Programms erst ab 2003 verfügbar sein werden, so schafft die Ankündigung des Programms doch schon heute Planungssicherheit und die erforderliche Zeit zur Erlangung der Baureife der Projekte.

Die Finanzierung des Programms wird über einen Teil der Einnahmen aus der geplanten streckenbezogenen Lkw-Gebühr erfolgen, die ab 2003 die gegenwärtig zeitbezogene Gebührenerhebung ablösen soll.

Kommission Infrastrukturfinanzierung

So erfolgreich die bisher eingeleiteten Maßnahmen zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auch sind: es bedarf auch weiterhin großer Anstrengungen, um angesichts eng begrenzter Finanzierungsspielräume des öffentlichen Haushaltes den Bestand einer zukunftsgerichteten, nachhaltigen Infra-

struktur zu sichern und fortzuentwickeln. Ähnlich wie in anderen Ländern ist hieraus der Anreiz entstanden, neue und alternative Finanzierungswege zu suchen.

Wir haben hierfür eine unabhängige Kommission eingesetzt, die sich intensiv mit alternativen Finanzierungsmöglichkeiten von Infrastrukturmaßnahmen beschäftigt und ihre Vorschläge hierzu am 5. September 2000 vorgelegt hat.

Leitgedanke und zentrale Aussage ist die Empfehlung der Kommission, die bisherige Haushaltsfinanzierung auf eine Nutzerfinanzierung umzustellen, soweit dies aufgrund der Rahmenbedingungen bei den einzelnen Verkehrsträgern möglich ist. Davon verspricht sich die Kommission eine größere Kontinuität, eine Mittelverstärkung sowie weitere strukturell belebende Elemente im Bereich des Finanzierungssystems für die Verkehrsinfrastruktur.

Weitere Empfehlungen der Kommission sind:

- Die Einführung von Nutzerentgelten soll mit Entlastungen bei den verkehrsbezogenen Steuern einhergehen.
- Die Investitionssteuerung für die Bundesverkehrswege soll beim Bund bleiben.
- Die Bundesverkehrswege sollen privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften übertragen werden.
- Die Möglichkeiten der Privatfinanzierung nach dem Betreibermodell sollen ausgeschöpft werden.

In Bezug auf die Bundesfernstraßen empfiehlt die Kommission unter anderem die möglichst baldige Einführung einer streckenbezogenen Autobahnbenutzungsge-

bühr von 25 Pfennig pro Lkw-Kilometer. Die Vorschläge zum Schienennetz konzentrieren sich sehr stark auf die Mobilisierung des Wettbewerbs im Netz, wozu die Kommission eine Ausgliederung des Netzes aus der DB-Holding und eine spezielle Regulierungsstelle empfiehlt. Bei den Wasserstraßen wird unter anderem für die Einführung von Schifffahrtsabgaben auf Rhein, Donau und Elbe plädiert.

Richtungsaussagen zu einigen Vorschlägen

Ohne der abschließenden Prüfung vorzugreifen, kann zum jetzigen Zeitpunkt bereits zu einigen Punkten eine Richtungsaussage gemacht werden: Ich stimme mit der Kommission darüber ein, dass das Nutzer-/Veranlasser-Prinzip gestärkt werden muss. Der Vorschlag zur Einführung einer streckenbezogenen Lkw-Gebühr unterstützt die von uns bereits eingeleiteten Arbeiten. Ebenso begrüße ich die Empfehlung, die Mittel – wie bereits beim Anti-Stau-Programm vorgesehen – generell in die Verkehrsinfrastruktur zu reinvestieren.

In diesem Zusammenhang sind folgende Überlegungen zur Einführung einer streckenbezogenen Gebühr maßgebend: Eine funktionsgerechte Aufgabenteilung und – damit zwangsläufig verbunden – eine optimale Verknüpfung der Verkehrsträger kann nur gelingen, wenn sie ihre Leistungen unter vergleichbaren Wettbewerbsbedingungen erbringen. Insbesondere die Schiene braucht im Verhältnis zu anderen Verkehrsträgern eine Angleichung bei der Anlastung der Wegekosten. Wie wichtig dies ist, zeigt sich z.B. an der schwierigen Position des kombinierten Verkehrs, der im Wettbewerb zum reinen Straßentransport aufgrund unterschiedlicher Preis-

gestaltungsspielräume immer noch häufig unterlegen ist. Die Ausgestaltung des staatlichen Steuer- und Abgabensystems spielt hier eine wesentliche Rolle. Deshalb soll in Deutschland ab 2003 die schon erwähnte streckenbezogene Straßenbenutzungsgebühr für Lkw eingeführt werden. Sie wird helfen, die Straße zu entlasten und das Ungleichgewicht zwischen Straße und Schiene auf der langen Strecke nicht noch stärker werden zu lassen.

Die Erhebung der künftigen Lkw-Gebühr wird ohne Eingriff in den freien Verkehrsfluss auf der Autobahn erfolgen, d.h., für die gebührenpflichtigen Fahrzeuge wird es keine Bindung an bestimmte Fahrstreifen und keine spezielle Geschwindigkeitsbegrenzung geben. Eine Errichtung von traditionellen Mautstationen auf der Autobahn ist nicht vorgesehen. Die Erhebung der künftigen Gebühr soll vielmehr weitgehend vollautomatisch erfolgen. Für gelegentliche Autobahnbenutzer, insbesondere aus dem Ausland, wird neben dem automatischen System ein besonderes Buchungssystem eingerichtet. Dieses eröffnet die Möglichkeit, die Gebühr auch weiterhin mit herkömmlichen Zahlungsmitteln zu entrichten.

Deutschland wird mit einem solchen System eine internationale Vorreiterrolle einnehmen. Die sich daraus ergebenden Marktchancen für die Industrie können auch zur Sicherung von Arbeitsplätzen beitragen.

Die von der Kommission vorgeschlagene Erweiterung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes auf prinzipiell alle Maßnahmen des Baus und der Erhaltung von Bundesfernstraßen ist auch aus meiner Sicht interessant. Die Ausweitung des Gesetzes auf den

Bau von Autobahnstrecken kann aus EU-rechtlichen Gründen allerdings erst mit der Umstellung der derzeitigen zeitbezogenen auf die streckenbezogene Gebühr für schwere Lkw ab 2003 vorgenommen werden.

Ich stimme allerdings nicht mit der Kommission darin überein, auch für den Pkw-Verkehr eine Maut einzuführen. Der private Autofahrer leistet durch die verkehrsbezogenen Steuern bereits einen hinreichenden finanziellen Beitrag.

Mit der Empfehlung der Kommission, alles zu tun, um einen dis-

kriminierungsfreien Wettbewerb im Schienennetz zu fördern, besteht volle Übereinstimmung. Allerdings halte ich eine Ausgliederung des Schienennetzes aus der DB AG zum jetzigen Zeitpunkt nicht für erforderlich. Wir sind gemeinsam mit dem Vorstand der DB AG entschlossen, auch innerhalb der bestehenden Holdingstruktur den Zugang zum Netz so zu gestalten, dass der Wettbewerb gestärkt und alle kartellrechtlichen Vorschriften eingehalten werden. Dadurch und durch die Investitionen in die Bundes-schiennenwege im Rahmen des „Zukunftspakets Schiene“ soll der

Verkehrsträger Schiene in die Lage versetzt werden, zusätzlichen Verkehr im Personen- und vor allem im Güterbereich aufzunehmen.

Zurückhaltend müssen die Vorschläge der Kommission bezüglich der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung bewertet werden. Eine Privatisierung dieses Bereichs wird derzeit nicht verfolgt.

Die einzelnen Vorschläge der Kommission werden Zug um Zug sorgfältig bewertet, die erforderlichen Folgerungen abgeleitet und Entscheidungen im nächsten Jahr getroffen.

Paul Klemmer

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – Der Bericht der Pällmann-Kommission

In Deutschland machen sich seit geraumer Zeit gravierende finanzierungsbedingte Engpässe in der Verkehrsinfrastruktur bemerkbar. Die Auslastung der vorhandenen Infrastruktur nimmt inzwischen immer bedrohlichere Ausmaße an und wird – darüber besteht Einigkeit – noch weiter anwachsen. Nachfrage nach und Angebot von Leistungen der Verkehrsinfrastruktur klaffen immer weiter auseinander. Hinzu tritt verschärfend ein zu beobachtender qualitativer Verfall der Verkehrsinfrastruktur, der die Funktionsfähigkeit der vorhandenen Verkehrswege mindert.

Um einen Eindruck von der Nachfrageentwicklung zu bekommen, kann man z.B. darauf verweisen, daß die gesamtmodulare Güterverkehrsleistung in den 17 westeuropäischen Ländern von 1991 bis 1998 um knapp 23% auf 1,75 Bil-

lionen tkm pro Jahr zugenommen hat und alleine auf der Straße, die über drei Viertel des Güterverkehrs aufnimmt, eine Zunahme um 28% zu beobachten war¹. Dieser Nachfragetrend wird sich mit größter Wahrscheinlichkeit ungebrochen fortsetzen. So erwartet man für Westeuropa bis 2010 – bezogen auf 1998 – eine weitere Steigerung der Güterverkehrsleistung um rund 40%, und zwar wiederum primär auf der Straße.

Deutschland als Transitland wird nachfragemäßig hiervon primär betroffen sein. Auch der Personenverkehr wächst weiter – in Deutschland wieder stärker als in der zweiten Hälfte der neunziger Jahre. Im motorisierten Personenverkehr geht man z.B. für Deutschland von 1998 bis 2010 von einer nochmaligen Steigerung der Verkehrsleistung um rund 13% aus². Mit ande-

ren Worten: Die Nachfrage nach Leistungen der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich des Straßenverkehrs steigt in beachtlichem Ausmaß. Hierbei besteht weitgehend Einigkeit darüber, daß die Vorstellung einer nachhaltigen Entlastung der Bundesfernstraßen durch Verkehrsverlagerungen auf die Schiene oder die Bundeswasserstraßen mittelfristig unrealistisch ist. Hierzu sind die beiden letztgenannten Verkehrswege bereits aus Kapazitätsgründen nicht in der Lage. Bereits 1997 erbrachten allein die ausländischen Lkw auf deutschen Straßen mehr Verkehrsleistungen als die Eisenbahnen insgesamt.

¹ Vgl. J. Grotrian, H. Riedle, S. Rommerskirchen: Erstickt Europa im Strassenverkehr?, in: prognostrendletter, 11. Jg. (2000), Heft 2, S. 1.

² Vgl. ebenda, S. 3.

Finanzierungsbedingte Verkehrsinfrastrukturengpässe

Dieser Nachfrageentwicklung steht eine unzureichende Angebotsentwicklung gegenüber. Sieht man z.B. das Jahr 1970 als „Normaljahr“ an, in dem die Straßenverkehrsinfrastruktur Deutschlands noch in etwa in der Lage war, den anfallenden Verkehrsbedarf ausreichend zu befriedigen, kann man die Entwicklung des Nettovermögens im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur (einschließlich Brücken) und der Gesamtfahrleistung der Kraftfahrzeuge in Deutschland als Bedarfs- oder Nachfragevariable miteinander vergleichen. Dabei wird deutlich, daß sich bis ca. 1987/88 beide Größen weitgehend parallel entwickelten, sich ab 1988/89 jedoch zunehmend eine Schere zwischen der Gesamtfahrleistung und dem Nettovermögen auftut. Rein rechnerisch ergibt sich hieraus für den Anfang dieses neuen Jahrtausends eine Fehlinvestition von rund 80 Mrd. DM. Das bedeutet, daß sich zwischen Bedarfszuwachs und Mittelbereitstellung für den Erhalt und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur gegenwärtig eine gewaltige Lücke auftut. Mit anderen Worten: Der Rückstand bei Neu- und Ausbau sowie bei der qualifizierten Substanzerhaltung der Verkehrsinfrastruktur, insbesondere im Bereich der Straßenverkehrsinfrastruktur, ist mehr als kritisch.

Hinzu tritt die bereits erwähnte qualitative Misere bei vielen Verkehrswegen. So spricht der Landschaftsverband Rheinland von einem „baulichen Verfall“ bei den Landes- und Bundesstraßen³. Nach den Erhebungen des Verbandes befinden sich 49% der

NRW-Straßen in sehr schlechtem oder schlechtem Zustand, 1995 waren dies erst 30%. Die Folgen dieser Engpaß- und Qualitätsentwicklung werden jeden Tag deutlicher sichtbar. Die durchschnittliche Verkehrsstärke auf den Autobahnen Deutschlands ist heute mit rund 50000 Fahrzeugen pro Tag bereits rund fünf Mal so hoch wie 1960. Staus sind demzufolge an der Tagesordnung, und es droht ein sich laufend verschärfender Verkehrskollaps.

Die entscheidende Ursache für die problematische Entwicklung im Bereich der Verkehrsinfrastruktur liegt im Finanzierungsbereich. Deutschland war bislang daran gewöhnt, daß die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur über die öffentlichen Haushalte lief. Hierfür wurden Steuern erhoben bzw. Kredite aufgenommen, die über die Steuereinnahmen der nachfolgenden Jahre bedient wurden. Diese klassische Finanzierungsart funktioniert nicht mehr, dem Staat, insbesondere dem Bund, geht das Geld aus. So kommen neuere Schätzungen zum Ergebnis, daß vom Investitionsvolumen des gültigen Bundesverkehrswegeplanes 1992 in Höhe von 490 Mrd. DM für den Zeitraum 1991 bis 2012 für den Bau und die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur rund 120 Mrd. DM nicht mehr durch die „normale“ Haushaltsfinanzierung realisiert werden können⁴. Vorausgesetzt, daß die Haushaltsmittel für Investitionen in die Bundesverkehrswege gegenüber dem gegenwärtigen Stand konstant bleiben, muß eine Finanzierungslücke bezogen auf die Verkehrsträger von mindestens 7,5 Mrd. DM pro Jahr bis über das Jahr 2010 hinaus

erwartet werden. Hiervon entfallen 4,0 Mrd. DM p.a. auf die Bundesfernstraßen, 3,0 Mrd. DM p.a. auf die Bundesschienenwege und 0,5 Mrd. DM p.a. auf die Bundeswasserstraßen.

Der institutionelle Ansatz

Vor diesem Hintergrund hatte die Pällmann-Kommission einen Lösungsansatz zu entwickeln, der sich auch der Frage zu stellen hatte, wie im Verkehrsbereich die infrastrukturellen Voraussetzungen für mehr Wettbewerb und Effizienz zu schaffen sind. Ihre entscheidende Schlußfolgerung lautet:

□ Die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung muß aus den haushaltspolitischen Zwängen befreit und mittelfristig wieder kalkulierbar gemacht werden, und

□ die Verkehrsinfrastruktur ist den Nutzern unter Berücksichtigung der Wegekosten für eine vom Wettbewerb geprägte Nutzung zu öffnen.

Eine haushaltsrechtliche Zweckbindung von (höheren) Anteilen der Verkehrssteuern erschien der Kommission dabei politisch als nicht möglich, und der Gedanke der Mobilisierung zusätzlichen privaten Kapitals für den Bau bestimmter Infrastruktureile ohne grundsätzliche Änderung des Finanzierungssystems greift nach ihrer Ansicht zu kurz. Aus diesem Grunde plädierte die Kommission für eine grundlegende Änderung bei der Trägerschaft und eine Umstellung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung von der Haushaltsfinanzierung auf die Nutzerfinanzierung. Letztere soll – definiert über die einzelnen Verkehrsträger – jeweils die gesamten Wegekosten berücksichtigen und deren Anlastung auf die einzelnen Fahrzeugkategorien gemäß der spezifischen Nutzungsintensität bzw.

³ Vgl. H. Horn: Autofahrer klagen: Straßen in NRW verfallen, in: WAZ vom 31. 10. 2000, S. 1.

⁴ Vgl. Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung: Schlussbericht, Berlin, 5. September 2000, S. 17 ff. (Dieser Bericht wird häufig als Bericht der sogenannte Pällmann-Kommission zitiert – benannt nach ihrem Vorsitzenden Wilhelm Pällmann).

Kostenverursachung gewährleisten. Mit anderen Worten: Es sollen für die einzelnen Bereiche der Verkehrsinfrastruktur benutzungsproportionale (Nutzer-)Entgelte erhoben werden, die sich ausschließlich an deren Wegekosten bzw. den individuellen Verursachungskosten orientieren. Eine solche Umstellung verlangt vor allem eine institutionelle Neuordnung der Trägerschaft bei den einzelnen Elementen der Verkehrsinfrastruktur sowie die Festlegung fahrzeugspezifischer und streckenbezogener Entgelte.

Was die institutionelle Neuordnung betrifft, soll nach Ansicht der Kommission der mit der Privatisierung der Telekom, der Post, des Luftverkehrs und der Bahn eingeschlagene Weg fortgeführt und auf alle Verkehrswege ausgedehnt werden. Bei den Bundesfernstraßen soll zu diesem Zweck zunächst eine Bundesfernstraßenfinanzierungsgesellschaft gegründet werden, die später zu einer oder mehreren Betreibergesellschaft(en) weiter zu entwickeln wäre. Diese Gesellschaft(en) soll(en) Nutzer- oder Nutzungsentgelte erheben dürfen, die einen direkten Bezug zwischen Benutzung der Verkehrsinfrastruktur und Mittelverwendung haben und ausschließlich für den Erhalt und Ausbau der Verkehrswege verwendet werden dürfen. Dem Bund soll dabei weiterhin ein entscheidender Teil der Infrastrukturverantwortung zugewiesen bzw. ein Einfluß auf die (räumliche) Gestaltung der Infrastruktur (Planungskompetenz) eingeräumt werden.

Bei den Bundesschienenwegen spricht sich die Kommission für eine Rückführung derselben in unmittelbares staatliches Eigentum in Form einer AG aus. Sie ist der Auffassung, daß es der DB Netz AG auf absehbare Zeit nicht mög-

lich sein wird, ihre Kosten auch nur annähernd durch Einnahmen zu erwirtschaften. Damit blockiert der jetzige Zustand die Börsenfähigkeit der DB AG entscheidend bzw. verhindert sie sogar. Diese neu zu gründende staatliche Netz-AG soll sich auf ein Kernnetz von ca. 20000 km konzentrieren. Regional- und Lokalnetze bzw. -strecken sollen an Länder, Kommunen, Verbände oder auch an Private abgegeben werden. Mit Hilfe einer speziellen Regulierungsstelle soll dafür Sorge getragen werden, daß das Kernschienennetz bzw. die komplementären Netze für die Bahn und andere Interessierte diskriminierungsfrei geöffnet und damit dem Wettbewerb zugeführt werden. Wegen der unterschiedlichen Funktionen und der damit verbundenen finanziellen Implikationen plädiert die Kommission weiterhin für eine Trennung von Personenfernverkehr und Personennahverkehr. Nur so wird es nach ihrer Ansicht möglich sein, die Verkehrsbereiche der Bahn materiell zu privatisieren und kapitalmarktfähig zu machen. Die Einnahmen aus der Privatisierung könnte man für die Netzverbesserung verwenden und teilweise die Staatszuschüsse vermindern.

Bei den Bundeswasserstraßen liegen Besonderheiten vor. Haupthindernis für eine weitgehende Umstellung auf das Konzept der Nutzerfinanzierung ist die „Mannheimer Akte“ von 1868 mit ihrer völligen Abgabefreiheit auf den Wasserstraßen. Außerdem sind die Bundeswasserstraßen multifunktional und nicht allein Verkehrswege. Trotzdem plädiert die Kommission auch hier für eine privatwirtschaftlich organisierte Bundeswasserstraßenfinanzierungsgesellschaft. Sie könnte ab 2001 mit den Einnahmen aus den Schiffsabgaben sowie den darüber hinaus erforderlichen Bundesmitteln

ausgestattet und zu einer Betreibergesellschaft weiterentwickelt werden.

Fahrzeugspezifische und streckenbezogene Entgelte

Blickt man auf die Reaktionen, die der Bericht der Pällmann-Kommission auslöste, so bezogen sich diese vor allem auf die dort abgeleiteten Entgelte, und zwar insbesondere die streckenbezogenen Entgelte für schwere Lkw (ab 12 t zulässiges Gesamtgewicht). Sie sollen darum nachfolgend als Beispiel für die angestrebte Vorgehensweise bei der Ableitung der Nutzungsentgelte im Vordergrund stehen.

Entsprechend dem oben skizzierten Grundkonzept wurde von einem betriebswirtschaftlichen Vollkostenrechnungsansatz ausgegangen. In diesen gingen

- die Kapitalkosten (Kosten für den Neubau, die Erneuerung und Erhaltung, bestehend aus Abschreibungen auf das eingesetzte Kapital sowie eine angemessene Kapitalverzinsung) und
- die laufenden Kosten für den Unterhalt und den Betrieb der Verkehrswege ein.

Grundlage der Kapitalkostenrechnung war das auf das Jahr 2000 hochgerechnete Nettoanlagevermögen der Bundesstraßen gemäß DIW-Rechnung. Hinzu kamen substanznotwendige, jedoch nicht getätigte Investitionen, die für den Zeitraum 1991 bis 2000 für die Bundesautobahnen (BAB) auf rund 15 Mrd. DM und für die Bundesstraßen auf 13 Mrd. DM geschätzt wurden. In Anlehnung an die Bundesverkehrswegeplanung wurde für die Kapitalverzinsung hierbei ein realer volkswirtschaftlicher Zinssatz von 3% angesetzt.

Danach ergaben sich – bezogen auf die BAB – für das Jahr 2000 folgende Ausgangsgrößen:

Nettoanlagevermögen 2000	<u>130,0 Mrd. DM</u>
Verzinsung des Kapitals, 3%	3,9 Mrd. DM
Abschreibung	3,8 Mrd. DM
Zusatzabschreibung, Substanzerhaltung	<u>0,4 Mrd. DM</u>
Summe	
Kapitalkosten	8,1 Mrd. DM
Abzüglich gezahlte Mehrwertsteuer	0,7 Mrd. DM
Laufende Kosten	<u>2,4 Mrd. DM</u>
Gesamte Wegekosten 2000	9,8 Mrd. DM

Diese Kosten wurden den drei unterschiedenen Fahrzeugkategorien (schwere Lkw ab 12 t, leichte Lkw und Pkw) zugerechnet. Dabei wurde – aufbauend auf Schätzungen – unterstellt, daß 50% der Investitionen für die Fahrbahnbefestigung anfallen und damit achslastabhängig sind. Die Kosten für die Erneuerung, Erhaltung sowie den verschleißbedingten Unterhalt wurden gemäß AASHO-Test⁵ verteilt, die Zuweisung der Abschreibungen erfolgte nach Äquivalenzfaktoren, die Kosten für den Betrieb, die Verkehrspolizei usw. wurden entsprechend der äquivalenten Fahrleistung aufgeteilt. Hieraus ergab sich für schwere Lkw ab 12 t zulässiges Gesamtgewicht (zGG) für die BAB ein durchschnittliches Nutzungsentgelt von 0,30 DM je km. Für die leichten Lkw errechnete sich ein Km-Entgelt von 0,075 DM, für die Pkw-Fahrzeug-Kategorie ein Entgelt in Höhe von nur 0,03 DM pro km.

Für die Kommission stand danach für die endgültige Ableitung des Entgeltsatzes die schwer zu beantwortende Frage im Mittelpunkt, inwieweit gezahlte Steuern und Abgaben (etwa Mineralölsteuer) bereits Entgeltcharakter haben. Nach langer Diskussion mit

Experten wurde unterstellt, daß 50% der Anfang der siebziger Jahre gültigen Steuern auf Dieselmotoren (33 Pf/l) als für den Fernstraßenbau „zweckgebunden“ angesehen werden können. Bei einem mittleren Kraftstoffverbrauch von 30-35 l je 100 km für schwere Lkw ergab sich hieraus ein rechnerischer Wegekostenbeitrag von rund 5 Pf je Fahrzeugkilometer. Dies reduzierte das für die Fahrzeugkategorie der schweren Lkw abgeleitete Nutzungsentgelt von 0,30 DM je km auf rund 25 Pf je Fahrzeugkilometer.

Die Kommission empfahl eine stufenweise Implementierung der Nutzungsentgelte – beginnend 2003 mit den schweren Lkw, da diese für den Hauptverschleiß der Fernstraßen verantwortlich sind. Hätte man dieses Entgelt bereits im Jahre 2000 erhoben, wäre es bei 21,5 Mrd. BAB-Fahrzeugkilometer der schweren Lkw im letzten Jahr zu einer geschätzten Einnahme von ca. 4,9 Mrd. DM gekommen. Unter Berücksichtigung von Verdrängungs- und zusätzlichen Systemkosten hätte das Einnahmenvolumen sicherlich noch rund 4 Mrd. DM betragen und damit ausgereicht, um das oben genannte Finanzierungsdefizit bei den Bundesfernstraßen zu decken.

Grundsatzfragen und Implikationen

Über einige Grundannahmen bzw. Setzungen der Kommission kann man sicherlich streiten. Manches muß man auch klarstellen. So wurde mit einer modifizierten DIW-Rechnung gearbeitet, d.h. die DIW-Anlagevermögensrechnung wurde korrigiert. Dies lag unter anderem daran, daß die DIW-Berechnungsmethodik von 1969 nur noch bedingt geeignet ist, eine substanzorientierte Bewertung des gegenwärtigen Nettoanlagevermögens durchzuführen. Darum mußte eine Zusatzposition zur

qualifizierten Substanzerhaltung eingebaut werden. Strittig ist weiterhin die Frage des anzulegenden (realen) Zinssatzes, der in Anlehnung an den Bundesverkehrswegeplan mit 3% festgelegt wurde. Damit nähert man sich jedoch dem realen Langfristzinssatz öffentlicher Anleihen, was bei privater Finanzierung bzw. dem angestrebten institutionellen Umbau eher eine Untergrenze darstellt.

Große Probleme bereitet die Frage, welchen Anteil der verkehrsspezifischen Steuern man als für den Straßenbau „zweckgebunden“ ansehen darf. Sieht man alle Verkehrssteuern als zweckgebunden an, würde sich unter Finanzierungsaspekten die Einführung eines Nutzungsentgelts erübrigen. Dies wäre aber mit der Implikation verbunden, daß sich bei den schweren Lkw bei den Bundesfernstraßen eine Unterdeckung ergeben würde. Es trifft zu, daß die im Kommissionsbericht genannten 5 Pf je Fahrzeugkilometer nicht wissenschaftlich ableitbar sind, sondern eher normativ gesetzt wurden. Dies ist aber kein grundlegender Einwand, da die Rechnungsweise auch für andere normative Setzungen offen ist.

Weiter trifft zu, daß die sogenannten externen Kosten des Verkehrs – soweit sie nicht in den Investitionskosten enthalten sind – bei diesem Ansatz unberücksichtigt bleiben. Dies ist auch richtig so. Die meisten externen Kosten haben mit dem Fahrverhalten bzw. dem spezifischen Kraftstoffverbrauch zu tun und stellen demzufolge keine Wegekosten dar. Solche externen Kosten muß man über andere Instrumente, nicht aber über die Nutzungsentgelte internalisieren. Eher sollte man zur Kenntnis nehmen, daß jeder Stau unter Emissionsaspekten kontraproduktiv ist. Auch mit dem Argu-

⁵ American Association of State Highways Officials-Test.

ment, daß jeder Straßenbau zusätzlichen Verkehr induziere und darum unter Umweltaspekten „schädlich“ sei, sollte man vorsichtig sein. Dieses Argument wird zwar häufig vorgebracht, wird damit aber noch nicht richtiger. So fehlt bislang ein überzeugender empirischer Nachweis dafür, daß der Verkehrswegebau bedeutsame Zusatzverkehrsvorgänge induziert. Die Mehrheit der zusätzlichen Güterverkehrsleistungen ist wachstumsabhängig, und selbst beim Personenverkehr dominiert auf Neu- oder Ausbaustrecken

eher die räumliche Umschichtung eines bereits vorhandenen Verkehrs.

Eher wird die Frage relevant, inwieweit sich mit dem von der Pällman-Kommission empfohlenen Weg Wettbewerbsverzerrungen in Europa ergeben. Läßt man einmal die wenigen transportkostenintensiven Wirtschaftszweige außer acht, ist keine signifikante Verschlechterung des Standorts Deutschland zu erwarten, eher eine Verbesserung. So zählt eine funktionierende Infrastruktur im-

mer noch zu den hoch bewerteten Standortkomponenten. Einzig für das Fuhrgewerbe können sich Verzerrungseffekte ergeben, die aus der neuerdings in Europa auseinanderklaffenden Steuervorbelastung (Verkehrsteuern und -abgaben je km für schwere Lkw) resultieren. Dieser Verzerrung ließe sich dadurch begegnen, daß man den rechnerischen Anteil der Zweckbindung solcher Steuern für den Straßenbau erhöht oder eine Harmonisierung in Europa erreicht. Hier baut sich Handlungsbedarf auf.

Gerd Aberle

Verkehrsinfrastruktur – ein wichtiger Standortfaktor in der Krise

Es ist unbestritten, dass Quantität und Qualität der Verkehrsinfrastruktur eines Landes oder einer Region als Standortfaktor herausragende Bedeutung besitzen. Gerade Deutschland als handels- und verarbeitungsintensive Volkswirtschaft mit hoher Transit-Verkehrsbelastung ist auf eine leistungsfähige Verkehrsinfrastrukturausstattung existenziell angewiesen.

Seit über einem Jahrzehnt verschärfen sich nicht nur die Überlastungssituationen mit steigenden Engpasseffekten, sondern es nimmt der Rückstand bei den erforderlichen Unterhaltungs- und Reparaturarbeiten in bedrohlichem Maße zu. Sowohl im Bundesfernstraßennetz wie auch im sogenannten Bestandsnetz (Altnetz) der Deutschen Bahn AG und teilweise im Binnenwasserstraßenbereich besteht die akute Gefahr gravierender Störungen der Verkehrsabläufe, und dies vor einer erheblichen EU-Erweiterung durch bis zu zehn Mittel- und Osteuropäische Staaten, durch die insbesondere

der Güterverkehr eine wesentliche Steigerung erfahren wird. Teilweise hat der Ausbauzustand wichtiger hoch belasteter Autobahnen noch das Niveau der 60er Jahre mit nur zwei Richtungsfahstreifen, in nicht wenigen Fällen sogar ohne Standstreifen(!).

Für diese im Grunde katastrophale Situation, deren Langzeitwirkungen derzeit nur andeutungsweise abgeschätzt werden können, ist neben gesellschaftspolitisch gepflegten Widerständen bestimmter Gruppierungen vor allem der Mangel an Finanzmitteln verantwortlich. Dies muss irritieren, da – zumindest im Straßenbereich – der Kraftfahrzeugverkehr jährlich über 60 Mrd. DM an Mineralölsteuer, 800 Mill. DM an Lkw-Schwerverkehrsabgabe und rund 15 Mrd. DM an Kraftfahrzeugsteuer in die öffentlichen Kassen zahlt, jedoch insgesamt für das Straßenwesen (alle Gebietskörperschaften) nur rund 32 Mrd. DM verausgabt werden. Hinzu kommen noch die erheblichen Einnahmen aus der Ökosteuer mit stei-

gender Tendenz; 2000 werden es mehr als 9,5 Mrd. DM allein vom Straßenverkehr sein.

Ungeeignete Finanzierungsprinzipien

Dieses Missverhältnis ist auf die nur historisch erklärbare finanzrechtliche Ausgestaltung der fiskalischen Sonderabgaben des Straßenverkehrs als Steuer (Nonaffektationsprinzip) zurückzuführen, die politisch beliebige Verwendungen der an sich sehr hohen Einnahmen aus der Vorhaltung und dem Betrieb von Kraftfahrzeugen zulässt. In der Tat besteht seit Beginn der Bundesverkehrswegeplanungen keine finanzpolitische Absicherung der Bedarfspläne; die Mittelbereitstellungen werden entsprechend den politischen Kräfteverhältnissen und Prioritätensetzungen bestimmt. Sogar die Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw wird dem allgemeinen Bundeshaushalt zugeführt und damit – systemwidrig – wie eine Steuer behandelt. Insgesamt fehlen jährlich für

Straßen, Eisenbahnschienenwege und Binnenwasserstraßen rund 7,5 Mrd. DM.

Die Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung fordert im Rahmen ihrer erfreulich ideologiefreien Alternativvorschläge zur nachhaltigen Absicherung der Verkehrswegefinanzierung die generelle Einführung des Benutzungsprinzips (to pay as you drive). Im Vordergrund stehen dabei die Bundesfernstraßen, bei denen die jährliche Finanzlücke rund 4 Mrd. DM erreicht. Durch eine fahrleistungsabhängige Straßenbenutzungsgebühr, deren Einnahmen in eine vom Bundeshaushalt getrennte Fernstraßen-Finanzierungsgesellschaft fließen, kann auch die Effizienz der Straßennutzung erhöht werden. Insofern sind die Kommissionsüberlegungen zu begrüßen; ähnliche Vorschläge hat im Übrigen der Wissenschaftliche Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen bereits im Februar dieses Jahres vorgelegt¹. Auch die von der Kommission sehr deutlich geforderte institutionelle Trennung von Netz und Betrieb bei der DB AG zur Reduzierung der erheblichen Diskriminierungspotentiale gegenüber dritten Wettbewerbern auf der Schiene ist positiv zu beurteilen. Dennoch bleiben einige Sachkomplexe diskussionsnotwendig.

Offene Fragen nach dem Kommissionsbericht

□ Es ist das Verhältnis zwischen der Höhe der derzeitigen fiskalischen Belastung des Straßenverkehrs und den fahrleistungsabhängigen Nutzungsentgelten zu prü-

fen. Eine nur additive Verrechnung ohne Kompensationen bei der Mineralölsteuer würde die Einführung der Straßenbenutzungsabgaben zu einem Instrument der Exploration neuer Steuerquellen degradieren. Dabei ist es offensichtlich, dass Mehreinnahmen unabdingbar sind, um die Finanzierungs-krise zu bewältigen. Dennoch geht es auch darum, einen im Vergleich zu den vergangenen Jahren höheren Anteil für Straßenausgaben aus dem reichlich fließenden Mineralölsteueraufkommen abzusichern. Dies könnte und müsste durch eine Absenkung der Mineralölsteuer bei entsprechender Festlegung bzw. Erhöhung der Straßenbenutzungsgebühren geschehen.

□ Politisch festgezurr ist bereits die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr für sogenannte schwere Lkw (ab 12 t Gesamtgewicht) im Jahre 2003 mit einer Einnahme von rund 4 Mrd. DM/Jahr. Die Kommission spricht sich für die Einbeziehung auch der leichten Lkw aus und bezieht letztlich auch die Pkw mit ein. Die von der Kommission vorgeschlagenen 25 Pf/Fahrzeugkilometer für schwere Lkw werden mit Wegerechnungsergebnissen begründet. Hierüber hat bereits eine kritische Diskussion im Vorfeld der Veröffentlichung des Kommissionsberichts stattgefunden². Zumindest sind die 25 Pf/Fahrzeugkilometer (Fzkm) nicht eindeutig belegt und damit – wie generell die Wegerechnungsdiskussion – nicht methodisch abgesichert. Die sofortige politische Akzeptanz dieses Betrages spricht für sich selbst.

□ Die Ausgliederung des Autobahnnetzes aus dem Bundeshaus-

halt und die vorgeschlagene sukzessive Entwicklung der Finanzierungsgesellschaft mit Einnahmen aus den Straßenbenutzungsgebühren und Krediten zur Investitionsfinanzierung hin zu einer Autobahn-Betreiber-gesellschaft sind zielführende Schritte. Die Einnahmenseite ist aber nur dann hinreichend, wenn neben der Straßenbenutzungsgebühr für schwere Lkw auch Teile der derzeitigen Mineralölsteuer in Benutzungsabgaben umgewandelt werden. Bei 10 Pf Steuer wären dies rund 8 Mrd. DM p.a.

□ Die Einführung von fahrleistungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühren wird auch die ausländischen Lkw-Verkehre in Deutschland stärker als in der Vergangenheit belasten und damit zu höherer Wegekostendeckung der ausländischen Fahrzeuge führen. Der ausländische Lkw-Verkehr in Deutschland weist seit Jahren eine wesentlich höhere Wachstumsrate auf als deutsche Fahrzeuge. Eine wettbewerbspolitisch notwendige Harmonisierung der Abgabenbelastung wird damit jedoch noch nicht einmal innerhalb der EU erreicht, da Deutschland eine zusätzlich in die Mineralölsteuer eingearbeitete (und steigende) Ökosteuer erhebt, während andere Länder (Niederlande, Belgien, Frankreich) bei steigenden Mineralölpreisen sogar Subventionen gewähren.

□ Für die Eisenbahn wird neben der Ausgliederung des Netzes aus der DB AG eine Aufteilung in ein Bundesschiennetz (rund 20000 km Hauptstrecken) und regionale Netze (unter anderer Trägerschaft) vorgeschlagen. Es ist völlig ungeklärt, ob eine solche umfängliche Regionalisierung des Netzes (rund 19000 km) mit den daraus erwachsenden finanzierungspolitischen Ansprüchen an die Bun-

¹ Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen: Straßeninfrastruktur: Wege zu marktkonformer Finanzierung, Empfehlungen vom Februar 2000, veröffentlicht in Internationales Verkehrswesen, 52. Jg. (2000), Heft 5, S. 186-190.

² G. Aberle: Rechnungsgrundlagen stimmen nicht. Kritik an den Vorschlägen der Infrastrukturfinanzierungskommission, in: Deutsche Verkehrs-Zeitung Nr. 24 vom 26. Februar 2000, S. 6.

desländer umsetzungsfähig sein könnte.

□ Das schwierige Thema der Finanzierung der Binnenwasserstraßen wird unter anderem mit der Forderung nach Aufhebung der durch internationale Abkommen festgelegten Abgabefreiheit auf dem Rhein (sogenannte Mannheimer Akte von 1868) angegangen. Dieser Weg erscheint allerdings wenig erfolgversprechend, wenn etwa die verkehrspolitische Grundausrichtung der Niederlande betrachtet wird, welche über die größte Flotte auf dem Rhein verfügen.

Zurückhaltende bis ablehnende Position der Bundesregierung

Grundsätzlich sind die Vorschläge der Kommission zu begrüßen. Erstaunen muss aber, dass die Regierung, vertreten durch den Bundesverkehrsminister, den Überlegungen der Kommission zurückhaltend bis offensichtlich ablehnend gegenübersteht³. Nur die Zusatzbelastung von 25 Pf wurde sofort – wie in der Pressekonferenz zur Vorstellung des Kommissionsberichtes am 5. September verdeutlicht – akzeptiert. Ohne weitere Begründung und letztlich auch ohne nähere Prüfung wurden die Anregungen zur Einbeziehung auch der Pkw und der leichten Lkw in die Straßenbenutzungsgebühr und zur Ausgliederung des Netzes aus der DB AG abgelehnt. Gleiches erfolgte zum Vorschlag der Kommission, eine Jahresvignette für Pkw in Höhe von 80,00 DM/Jahr; sie würde mindestens 3,3 Mrd. DM (nach Abzug von Erhebungskosten) erbringen. Die Vignetten-Belastung für den einzelnen Pkw-

Fahrer beliefe sich auf die Höhe des Preises einer durchschnittlichen Tankfüllung. Sie könnte als vollständig für Straßenausgaben zweckgebundene Sonderabgabe bei zeitlicher Befristung, etwa auf vier Jahre, zusätzlich erhoben werden. Leider ist in der Vergangenheit die Zahlungsbereitschaft der Pkw-Fahrer durch die häufigen, aber nicht zur Verbesserung der Straßensituation durchgeführten Mineralölsteuererhöhungen nachhaltig reduziert worden.

Straßenbenutzungsgebühren ohne Pkw?

Die Ausklammerung der Pkw aus jeder Überlegung zur Einführung von Straßenbenutzungsgebühren führt letztlich dazu, dass die Kategorie mit den weitaus höchsten Anteilen an den Fahrzeugkilometern und den täglichen Verkehrsstärken auf Autobahnen und Bundesstraßen zu einem völlig unvollständigen und in seinen Steuerungswirkungen stark eingeschränkten Straßenbenutzungsgebührensistem führt. Dies stellt eine völlig unbefriedigende Situation dar.

Die Vorschläge der Kommission sind offensichtlich für die auftraggebende Regierung zu einem ungünstigen Zeitpunkt und mit teilweise nicht gewünschten Ergebnissen vorgelegt worden. Auch ist die derzeitige schwierige wirtschaftliche Situation großer Teile des Straßengüterverkehrsgewerbes für eine sachkritische Diskussion der Vorschläge nicht förderlich. Dennoch ist die Befassung mit diesen Empfehlungen und ihre zügige Umsetzung eine vorrangige Aufgabe, um die Verkehrsinfrastrukturkrise zumindest aus finanzpolitischer Sicht nicht weiter ansteigen zu lassen. Ob allerdings die für 2003 von der Regierung immer wieder angekündigte Straßen-

benutzungsgebühr für schwere Lkw auf fahrleistungsabhängiger Basis tatsächlich eingeführt werden kann, ist mit mehreren Fragezeichen zu versehen. Erst vor wenigen Monaten sind die konkreten Ausschreibungen formuliert worden; Konzeption und Auswahl des komplexen Erhebungs- und Kontrollsystems, die Auftragsvergabe und die Installation der notwendigen Einrichtungen sowie die erforderlichen Probeläufe werden bis 2003 kaum zu bewältigen sein. Nicht uninteressant ist es auch, dass in Österreich trotz erheblicher Vorarbeiten die Einführung einer fahrleistungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr durch elektronische Fahrleistungsmessung wieder zeitlich verschoben wurde, da beträchtliche Mängel im System erkennbar geworden sind.

Kritisch muss auch angemerkt werden, dass aus der Politik heraus bereits Forderungen erhoben werden, die Einnahmen aus der fahrleistungsabhängigen Straßenbenutzungsgebühr der Lkw auch für Finanzierungsaufgaben der Eisenbahn oder sogar des öffentlichen Personennahverkehrs zu verwenden (obwohl letzterer jährlich fast 13 Mrd. DM als sogenannte Regionalisierungsmittel aus dem Bundeshaushalt erhält!). Damit würde aber das gesamte Vorhaben einer (sukzessiven) Umstellung auf Benutzungsgebühren konterkariert.

Aufgrund der erkennbaren zurückhaltenden Position der Bundesregierung besteht die große Gefahr, dass der Kommissionsbericht mit Ausnahme der 25 Pf/Fzkm für schwere Lkw inhaltlich nicht hinreichend gewürdigt und abgearbeitet wird, sondern in den großen Schubladen des zuständigen Ministeriums verschwindet. Dies sollte unter allen Umständen im Interesse der Sache verhindert werden.

³ G. Aberle: Nicht gewogen, aber schon für zu leicht befunden. Die Vorschläge der Infrastrukturfinanzierungskommission finden wenig regierungsamtliche Begeisterung, in: Internationales Verkehrswesen, 52. Jg. (2000), Heft 10, S. 415.