

Von der Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung

Kommentierte Zusammenfassung zum Schlussbericht der Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung („Pällmann-Kommission“)

von Andreas Arlt, ITAS

Vor dem Hintergrund einer existenten Instandhaltungskrise bei der bundesdeutschen Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserstraße) hat das Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBW) im Sommer 1999 im Einvernehmen mit dem Bundesministerium für Finanzen (BMF) eine unabhängige Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ berufen, deren Aufgabe es war, konkrete Empfehlungen für die zukünftige Finanzierung der Bundesfernstraßen, der Bundes-schienenwege und der Bundeswasserstraßen zu erarbeiten. Hierbei sollte die Kommission insbesondere Vorschläge unterbreiten, wie die Bundesverkehrsinfrastruktur wirkungsvoll durch Maßnahmen außerhalb des Bundeshaushaltes finanziert werden könnte, ein strategisches Gesamtkonzept vorlegen und konkrete, erste Handlungsschritte vorschlagen.

Die nachfolgende Zusammenfassung zeigt auf, wie sich die Kommission den Weg von der praktizierten Haushaltsfinanzierung zur Nutzerfinanzierung vorstellt.

Ausschlaggebend für die Berufung der Kommission war, dass sich verstärkt durch die Auswirkungen der Deutschen Einheit und den damit verbundenen hohen, zusätzlichen Investitionsbedarf in die Infrastruktur der Neuen Bundesländer bereits Anfang der 90er Jahre eine zunehmende Diskrepanz zwischen den im Bundeshaushalt für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zur Verfügung stehenden Mitteln und dem für eine qualifizierte Substanzerhaltung sowie dem weiteren Ausbau der Infrastruktur erforderlichen Mitteln zeigte. Nach Schätzungen des BMVBW fehlen zur Realisierung des geltenden Bundesverkehrswegeplans 1992 (BVWP '92) mit seinem Gesamtinvestitionsvolumen von 490 Mrd. DM im Zeitraum von 1991 bis 2012 (ca. 22 Mrd. DM p.a.) insgesamt ca. 120 Mrd. DM, die nicht durch die

praktizierte Haushaltsfinanzierung gedeckt werden können. Die Finanzierungslücke verteilt sich dabei auf die drei betrachteten Verkehrsbereiche wie folgt: Bundesfernstraßen 4 Mrd. DM p.a. (3 Mrd. DM p.a. für Neu- und Ausbau, 1 Mrd. DM p.a. für Instandhaltung), Bundesschiennetz 3 Mrd. DM p.a. und Bundeswasserstraßen ca. 0,5 Mrd. DM p.a.

Prognose des Verkehrsaufkommens und daraus abgeleitete Bedarfsplanung

Die Entwicklung des Verkehrs auf den Bundesverkehrswegen ist in den Prognosen zur Bundesverkehrswegeplanung in erheblicher Größenordnung systematisch unterschätzt worden. Während in älteren Prognosen vor allem die Entwicklung des motorisierten Individualverkehrs weit unterschätzt worden ist, wurde in der Planung des BVWP '92 das Aufkommen des Straßengüterverkehrs, insbesondere im Westen der Republik, bei weitem zu niedrig angesetzt. Völlig überschätzt wurde der Beitrag der Bahn zum Gütertransport, der im Jahre 1998 nur bei der Hälfte des prognostizierten Trendwerts lag. Die Bahn hat im Westen leicht und im Osten dramatisch am Gütertransportaufkommen Boden verloren. Hierfür waren in den letzten Jahrzehnten neben der technischen Weiterentwicklung der Lkw und des Strukturwandels der Industrie von der transportkostenintensiven Montan- und Schwerindustrie über die „Kaufmannsgüter“ produzierende Industrie bis hin zum Dienstleistungsgewerbe und der „New Economy“ vor allem die niedrigen Transportkosten auf der Straße verantwortlich, die zu folgenden Veränderungen führten:

- Standortdifferenzierung von Industrie und Gewerbe,
- Bedeutungsverlust des Standortkriteriums „Schienenanschluss“,
- zunehmende Arbeitsteilung (europaweit),
- Verringerung der Fertigungstiefe,
- Abbau der Lagerhaltung und schließlich
- Lagerhaltung auf der Straße durch „Just-In-Time-Logistik“.

Auch die Binnenschifffahrt blieb hinter den Erwartungen zurück, so dass die im BVWP '92 vorhergesagte Umverlagerung des Gütertransports von der Straße auf Bahn und Schiff nicht

erfolgt ist und sich eine Wachstumsdynamik ausschließlich auf der Straße abzeichnete.

Unter Trendbedingungen ist auch weiterhin von einem Zuwachs im Personen- und Güterverkehr auszugehen. So wird im Personenverkehr bis 2010 gegenüber 2000 mit einem Zuwachs von 10 bis 15 % gerechnet, beim Güterverkehr von 30 bis 50 %. Bei der Bahn wird eine Verdoppelung des Gütertransportes von 72,9 Mrd. tkm (1997) auf 143 Mrd. tkm im Jahr 2015 prognostiziert. Diese Trendprognose wird sich sicherlich nicht bewahrheiten, wenn nicht die bei der Bahnreform 1994 vertraglich festgelegten Investitionen von ca. 10 Mrd. DM p.a. in das Schienennetz erfolgen. Wie die aktuelle Entwicklung zeigt, werden vor allem die Transportleistungen der ausländischen Lkw weiter stark zunehmen, die seit 1997 auf deutschen Straßen mehr Verkehrsleistungen erbringen als die Eisenbahnen insgesamt.

Bestand der Infrastruktur

Dem rasanten Anstieg des Individualverkehrs bzw. des Straßengüterverkehrs wurde seitens der Politik mit einem erheblichen Ausbau der Straßeninfrastruktur begegnet. So stieg die Länge der Bundesautobahnen, der Bundes-, Landes- und Kreisstraßen auf dem Gebiet der alten Bundesrepublik von 1950 bis 1990 um 36 % von 127.600 km auf 174.059 km an, während im gleichem Zeitraum auf gleichem Gebiet die Streckenlänge des Eisenbahnnetzes um 20 % auf 30.000 km geschrumpft ist. Die Streckenlängen spiegelt nur unzureichend die getätigten Investitionen wieder, da der Ausbauzustand unberücksichtigt bleibt. So hat der Umfang der befestigten Flächen bei den Bundesstraßen und Autobahnen überproportional im Betrachtungszeitraum zugenommen. Für das Jahr 1998 ergibt sich folgende Streckenverteilung auf die in diesem Zusammenhang bedeutsamen Verkehrsträger:

- Straßen des überörtlichen Verkehrs: 230.700 km (darunter Bundesautobahnen 11.400 km und Bundesstraßen 41.400 km)
- Eisenbahnen (DB und nichtbundeseigene Bahn): 41.900 km
- Binnenwasserstraße: 7.300 km.

Kosten und Stand der Finanzierung der Bundesverkehrswege

Die Finanzierung der Bundesverkehrswege erfolgt zu überwiegendem Teil über Bundeshaushaltsmittel. So hat der Bund im Haushaltsjahr 2000 16,4 Mrd. DM für die Bundesverkehrswege (Neubau, Ausbau, Unterhalt) zur Verfügung gestellt. Davon entfallen auf die Bundesfernstraßen 8,3 Mrd. DM (inkl. der „Projekte deutsche Einheit“ von ca. 2,2 Mrd. DM), auf die Bundesschienenwege 6,8 Mrd. DM und auf die Bundeswasserstraßen 1,3 Mrd. DM. Für den Bereich der Bundesfernstraßen sind jährliche Investitionen des Bundes in Höhe von ca. 8 Mrd. DM für die Jahre 2001 bis 2004 seitens des Bundeskabinetts bereits beschlossen worden. Für die Bahn fehlt trotz des enormen Nachholbedarfs bei den Investitionen ins Netz ein vergleichbarer Beschluss.

Eine weitere Form der Finanzierung von Straßenbauprojekten bildet die private Vorfinanzierung mit Refinanzierung aus dem Bundeshaushalt. Diese Finanzierungsform ist bisher auf 27 Straßenbauprojekte mit einem Investitionsvolumen von 4,8 Mrd. DM beschränkt. Die so realisierten Bauprojekte werden den Bundeshaushalt in den nächsten 15 Jahren mit ca. 8 Mrd. DM belasten.

Die private Finanzierung des Neubaus von Brücken, Tunnels und Gebirgspässen und deren Refinanzierung durch Benutzerentgelte (Betreibermodell) ist seit Einführung des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (FstrPrivFinG) im Jahre 1994 eine dritte mögliche Variante. Bisher wurden 13 Projekte geprüft und zwei konkret ausgeschrieben.

Eine Zweckbindung der Mineralölsteuer zur Finanzierung der Bundesverkehrswege lässt sich bis 1971 verfolgen. Im Jahre 1973 erfolgte letztmals eine Erhöhung der Mineralölsteuer um 5 Pf. pro Liter mit einer Zweckbindung zur Finanzierung der Straßen. Seit 1971 wurden die Einnahmen durch die Mineralölsteuer zunehmend zur Finanzierung aller Verkehrswege herangezogen und tragen heute wesentlich zur Finanzierung anderer Bundesaufgaben, wie seit 1999 der Rentenkassen, bei.

Die Kraftfahrzeugssteuer scheidet zur Finanzierung von Bundesverkehrswegen aus, da sie zu 100 % in die Länderkassen fließt.

Mit den gegenwärtig praktizierten Finanzierungsmethoden der Bundesverkehrsinfrastruktur lassen sich die beabsichtigten Neu- und Ausbauinvestitionen sowie die für die Bestandserhaltung erforderlichen Investitionen im Straßenbereich nicht annähernd tätigen, so die Kommission, da die Projekte Deutsche Einheit weiterhin Vorrang genießen, die Erhaltungsinvestitionen am Gesamthaushalt ansteigen, die praktizierte private Vorfinanzierung die zukünftigen Haushalte belasten werden.

Für die Bundesschienenwege wären zur Realisierung der Strategie „Netz 21“ nach Angaben der DB AG bis zum Jahre 2010 13 Mrd. DM p.a. erforderlich, von denen die DB AG ca. 3,7 Mrd. DM p.a. selbst aufbringen kann und von denen im Bundeshaushalt nur 6,8 Mrd. DM vorgesehen sind.

Bei den Bundeswasserstraßen wird im wesentlichen aufgrund des Nachholbedarfs in den Neuen Bundesländern seitens des BMVBW ein Investitionsbedarf von 1,3 bis 1,5 Mrd. DM p.a. veranschlagt, von denen nur 1 Mrd. DM p.a. im Bundeshaushalt eingeplant sind.

Rechnerisch ergibt sich hierdurch eine Investitionslücke von 7,5 Mrd. DM pro Jahr für die drei betrachteten Verkehrsinfrastrukturbereiche bis über das Jahr 2010 hinaus.

Zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – die „Philosophie“

Die Kommission stellt fest, dass die Verkehrsinfrastruktur ganz überwiegend privaten Konsumenten zur Erfüllung ihrer Mobilitätswünsche sowie privaten Unternehmen zur Beschaffung und Verteilung von Gütern und deren Vorleistungen dient. In weiten Teilen sind die Verkehrsressourcen knapp geworden und die Nutzer konkurrieren bereits um die vorhandene Infrastruktur (Luftraum, Straße, Güter- und Personenverkehr auf dem gleichen Schienennetz). Private Nutzer wären vor diesem Hintergrund, wie auch Erfahrungen aus dem Ausland zeigen, durchaus bereit, einen angemessenen Preis für eine gute Infrastruktur zu bezahlen. Dies legt den Schluss nahe, die Verkehrsinfrastruktur zukünftig nicht ausschließlich über Haushaltsmittel, sondern über *Benutzerentgelte* zu finanzieren.

Die Privatisierungs- und Liberalisierungswelle der letzten Jahre hat dazu geführt,

dass auch im Verkehrsbereich darüber diskutiert wird, nicht alle Planungs-, Investitions- und Umsetzungsaufgaben beim Staat zu belassen, zumal die Privatisierung in anderen Bereichen wie Post, Telekommunikation oder Luftverkehr zu einer Kostensenkung und Effizienzsteigerung geführt hat. Im Verkehrsbereich wäre, nach Meinung der Kommission, ein Rückzug des Staates aus den Bereichen Finanzierung und Bau der Infrastruktur ohne wesentlichen Kompetenzverlust denkbar, da das Wegenetz zum großen Teil bereits angelegt und dadurch die Aufgabe des Staates, die Verkehrsinfrastruktur langfristig zu planen (Raumplanung), in den Hintergrund gerückt ist. So stehen beim Bundesstraßennetz in erster Linie Kapazitätsanpassungen an. Beim Schienennetz muss das vorhandene Netz erhalten, modernisiert und strukturell verbessert werden, bevor an einen weiteren Ausbau gedacht werden kann. Die Wasserstraßen müssten einer Qualitätsanpassung (ganzjährig gewährleistete Wassertiefe u. a.), jedoch nicht einem Ausbau unterzogen werden. Die Konzentration des Staates auf seine eigentlichen Aufgaben (Raumplanung, langfristige Entwicklung der Infrastruktur) würde die Kompetenz des Staates nicht schmälern, sondern eher stärken, so die Kommission. Auch bleibt es dem Staat vorbehalten, auf Grundlage von parlamentarischen Entscheidungen Projekte zu realisieren, die sich streng betriebswirtschaftlich nicht rechnen, mit denen jedoch andere Staatsziele, wie der Umweltschutz, verfolgt werden. Betriebswirtschaftliche Überlegungen spielen bisher nur bei Investitionen in die Bahninfrastruktur eine Rolle, während diese Messlatte bei Investitionen in die Straßeninfrastruktur in der Regel nicht angelegt wird.

Zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur – der generelle Lösungsansatz

Die Kommission hat sich bei ihrer Arbeit nicht damit begnügen wollen, mehr privates Kapital zu mobilisieren bzw. eine Zweckbindung von wenigstens Teilen der Verkehrssteuern (Kraftfahrzeugssteuer, Mineralölsteuer) für die Finanzierung der Infrastruktur festzuschreiben. Vielmehr wollte die Kommission langfristige, grundsätzliche und „nachhaltige“ Lösungsvorschläge erarbeiten.

1. Umstellung auf Nutzerfinanzierung

Kernpunkt des Lösungsansatzes ist die Umstellung der Infrastrukturfinanzierung von der praktizierten Haushaltsfinanzierung zur Finanzierung durch Benutzerentgelte für alle Verkehrsteilnehmer und Verkehrsträger. Im Bereich des Straßen- und Luftverkehrs scheint eine vollständige Finanzierung auf diesem Wege aufgrund der hohen Nutzungsintensität problemlos möglich. Beim Schienen- und Schiffsverkehr ließen sich wenigstens anteilige Kostendeckungsgrade definieren. Die Finanzierung über Nutzerentgelte bringt im Vergleich zur Haushaltsfinanzierung erhebliche Vorteile mit sich:

- Die Entgelte sind langfristig sichere Finanzierungsquellen und sind von Zufälligkeiten der öffentlichen Haushaltslage (Steuerdiskussion, schwankendes Steueraufkommen, Konkurrenz der Investitionen in die Infrastruktur mit anderen Staatsinvestitionen) unabhängig. Die verfügbaren Mittel richten sich im Wesentlichen nach der Nachfrage und der Zahlungsbereitschaft der Nutzer.
- Die Effizienz auf der Nutzerseite wird erhöht, da der Anreiz zur wirtschaftlichen Nutzung der Infrastruktur ansteigt (vgl. Lagerhaltung auf der Straße und Just-In-Time-Logistik).
- Bei Planung, Bau und Instandhaltung der Infrastruktur können private *Investoren ohne Refinanzierungskosten für den Staat* mit einbezogen werden. Erfahrungen im Ausland sollen gezeigt haben, dass dadurch eine Kosteneffizienzsteigerung von bis zu 15 % der Investitionssumme möglich war.
- Nutzerentgelte würden dazu beitragen, die Nutzungsbedingungen EU-weit zu harmonisieren und damit den Weg zu einem fairen, internationalen Wettbewerb frei machen.

Die Kommission hebt hervor, dass sich Nutzerentgelte nur durch die direkte Mittelverwendung für die Infrastruktur rechtfertigen lassen. Unklar bleibt in dem vorliegenden Bericht, weshalb sich die Höhe der Entgelte nicht an externen Effekten des Verkehrs, wie Lärmbelastung, CO₂-Emissionen, Landschaftszer-

schneidung, Lebensraumzerstörung, usw. orientieren sollte. Denkbar wäre durchaus die Einführung von Wichtungsfaktoren in Abhängigkeit vom Verkehrsträger bzw. Zuschlagsfaktoren, um die z. B. durch Umweltauswirkungen verursachten volkswirtschaftlichen Schäden monetär zu bewerten und den Verursachern zuzurechnen.

Die Kommission fordert weiter, dass die Erhebung von Nutzerentgelten mit einer Absenkung der Verkehrssteuern in gleichem Umfang einhergehen müsse. Diese Forderung scheint nur soweit sinnvoll, wie dem Staat dadurch keine wichtigen Einnahmen zur Finanzierung seiner sonstigen Staatsaufgaben verloren gehen. Steuererhöhungen an anderer Stelle sind politisch zur Zeit nicht gewollt.

2. Konsequente Anwendung des Nutzer-/Veranlasserprinzips

Prinzipiell spricht sich die Kommission für eine konsequent Umsetzung des Nutzerprinzips aus. Da die Bundesverkehrswege jedoch auch strukturpolitischen, umweltpolitischen oder volkswirtschaftlichen Anforderungen genügen müssen, die mit Mehrausgaben verknüpft sein können, sollte zwischen „reinen“ *Aufwendungen* für die Infrastruktur und *politisch motivierten Aufwendungen* differenziert werden. Nach Meinung der Kommission sollten auf die Nutzer nur die erstgenannten Aufwendungen umgelegt werden.

3. Ausgliederung der Bundesverkehrswege aus der Bundesverwaltung

Die Infrastrukturverantwortung und der Einfluss auf die Steuerung der Infrastrukturentwicklung sollte beim Bund verbleiben. Alle sonstigen Aufgaben würden besser aus der Bundesverwaltung ausgegliedert. Weiter sollten privatwirtschaftlich organisierte Finanzierungsgesellschaften gegründet werden, die später durch Betreibergesellschaften ergänzt bzw. ersetzt werden. Bereits zum 1. Januar 2001 sollte mit der Gründung einer Fernstraßenfinanzierungsgesellschaft der Anfang gemacht werden.

4. Neuordnung der Abgrenzung der Bundesverkehrswege

Die Bundesverkehrswege sind historisch gewachsen und teilweise nicht mehr zeitgemäß. Die Neuordnung der Finanzierung sollte auch als Chance zur Neuordnung der Bundesverkehrswege verstanden werden.

5. Beteiligung privater Investoren

Die Kommission spricht sich vehement gegen eine Beteiligung privater Investoren mit staatlichen Folgeverpflichtungen aus. Die Refinanzierung von privat oder teilprivat finanzierten Projekten sollten vielmehr ausschließlich über Benutzerentgelte erfolgen.

Ansonsten sollten die bestehenden Hemmnisse, privates Kapital zur Finanzierung von Infrastrukturmaßnahmen zu verwenden, so weit als möglich abgebaut werden.

Konkrete Handlungsempfehlungen – eine Auswahl für die Verkehrsbereiche Bundesfernstraßen und Bundesschiennetz

Die Kommission empfiehlt, aufbauend auf den genannten Lösungsansätzen, folgende, konkrete Maßnahmen für die Verkehrsinfrastrukturbereiche Bundesfernstraßen und Bundesschiennetz.

1. Bundesfernstraßen

- Schaffung einer Bundesfernstraßengesellschaft
Diese ist mit den Einnahmen der Eurovignette, ab 2003 mit den streckenbezogenen Entgelten der für schwere Lkw (bereits von der Bundesregierung beschlossen) und langfristig mit allen Nutzerentgelten auszustatten. Die Fernstraßengesellschaft ist ab 2003 in eine Betreibergesellschaft umzuwandeln.
- Erhebung benutzungsproportionaler (strecken-/belastungsbezogener) Entgelte
Bis Ende 2002 sollte ein technologisch erweiterungsfähiges System zur Erhebung streckenbezogener Entgelte errichtet sein. Dieses muss so angelegt werden, dass es auf alle Fahrzeugklassen und alle Bundesfernstraßen erweitert werden kann. In der

Übergangszeit bis zur Etablierung des technischen Erfassungssystems können Vignetten zur Erfassung von Benutzergebühren für schwere und leichte Lkw, Busse, Krad und Pkw dienen. Parallel zur Erfassung der Entgelte müssen die Straßenbenutzer bei den Verkehrssteuern entlastet werden. Die Kommission legt konkrete Zahlen für die Höhe der Wegekosten in ihrem Bericht vor (schwere Lkw: bis 0,85 DM/km, leichte Lkw bis 0,19 DM/km, Pkw: bis 0,1 DM/km).

2. Bundesschiennetz

Bei der Bahn werden sich auf lange Zeit die Wegekosten nicht über Trassenentgelte finanzieren lassen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt die Kommission:

- Konzentration der DB AG auf ein Bundesschiennetz von ca. 20.000 km
Die DB AG sollte die Regional- und Lokalnetze an Länder, Kommunen, Verbände oder Private abgeben, die Schnittstellen dabei eindeutig definieren und die Entscheidung über Streckenabschnitte mit geringer verkehrlicher Bedeutung den Ländern, Kommunen usw. überlassen.
- Förderung des Wettbewerbs auf der Schiene
Die DB Netz AG sollte aus der DB AG-Holding ausgegliedert werden. Das mittelbare Eigentum der Netz AG wird wieder unmittelbares Eigentum des Bundes. Dadurch wird die DB Netz AG von der Erwirtschaftung der vollen Wegekosten befreit. Parallel muss dieses Netz einem diskriminierungsfreien Wettbewerb geöffnet werden, der durch eine zu schaffende Regulierungsstelle in der Organisation des BMVBW überwacht wird.
- Die Kommission empfiehlt, insbesondere mit Blick auf den Güterverkehr, eine stärkere Ausrichtung auf Europa, die Überwindung der bestehenden Grenzhindernisse und die Nutzung der Rechte auf Zugang zu anderen Netzen.

Verkehrsmittelübergreifend plädiert die Kommission dafür, die vorgeschlagenen, konkreten Schritte politisch schnell umzusetzen (2000 und 2001) sowie langfristig vor allem die Ver-

netzung der einzelnen Verkehrsträger untereinander stärker voranzutreiben, um ihre spezifischen Systemvorteile in vollem Umfang nutzen zu können.

Bibliographische Angaben

Kommission Verkehrsstrukturfinanzierung (Hrsg.),
2000: Schlussbericht, 5. September 2000, Berlin.
99 S. (mit 4 Anlagen)

Kontakt

Andreas Arlt
Forschungszentrum Karlsruhe GmbH
Institut für Technikfolgenabschätzung und
Systemanalyse (ITAS)
Postfach 3640, D-76021 Karlsruhe
Tel.: + 49 (0) 7247 / 82 – 4841
E-Mail: arlt@itas.fzk.de

« »