

Infrastrukturfinanzierung – Gegenwart und Zukunft

Karlheinz Schmid / Torsten R. Böger

Der Bundesverkehrswegeplan (BVWP) geht für den Zeitraum bis zum Jahr 2015 von einer Steigerung der Verkehrsnachfrage um ca. 20 % im Personenverkehr und etwa 64 % im Güterverkehr aus. Diese Prognosen sind jedoch schon heute in wesentlichen Teilen erreicht. Auch der demografische Wandel lässt kurz- und mittelfristig keine Entspannung bei der Verkehrsnachfrage erwarten. So zeigen die neuesten Langfristprognosen eine leichte Abschwächung des Wachstums des Personenverkehrs nach 2025, für den Güterverkehr wird mit weiteren Zuwächsen bis zum Jahr 2035 gerechnet.

Diese Prognosen machen – insbesondere vor der strukturellen Situation der öffentlichen Haushalte in Deutschland – deutlich, vor welchen Herausforderungen die Verkehrspolitik steht. Schon heute ist festzustellen, dass der BVWP voraussichtlich nicht in dem vorgesehenen Planungszeitraum bis 2015 umgesetzt werden kann. Verkehrsteilnehmer sind bereits jetzt an vielen Stellen mit Kapazitätsengpässen konfrontiert. Gleichfalls warten wichtige Zukunftsaufgaben wie der Ausbau der Verkehrswege zur Bewältigung des Seehafenhinterlandverkehrs auf eine Lösung, die sich an den Erfordernissen eines Export- und Transitlands orientiert.



Quelle: DG AG / Weber

Betrachtet man die Prognosen zur Verkehrsnachfrage, steht die Politik vor großen Aufgaben.

Daraus ergeben sich zwei Fragestellungen:

1. Welche Anforderungen ergeben sich aus der zu erwartenden Verkehrsnachfrage an das Finanzierungs- und Bewirtschaftungssystem von Verkehrsinfrastruktur?

2. Wie kann ein tragfähiges Finanzierungs- und Bewirtschaftungssystem für Verkehrsinfrastruktur für die Zukunft gestaltet werden?

Obwohl sich diese Fragen in allen Verkehrssektoren gleichermaßen stellen, sollen hier die Bundesfernstraßen im Mittelpunkt der Betrachtung stehen.

Herausforderung Bundesfernstraßen zu Beginn des 21. Jahrhunderts

Seit Ende der 1990er Jahre hat das Bundesfernstraßennetz im Wesentlichen die angestrebte Netzgröße erreicht. Neben Lückenschlüssen und einigen wenigen Neubaustrecken konzentriert sich der Bedarf nun insbesondere auf die

Die Autoren



Dipl.-Ing.
Karlheinz Schmid,

Vizepräsident u. Schatzmeister der DVWG sowie Geschäftsführer der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, Berlin



Dipl.-Vw.
Torsten R. Böger,

Lehrbeauftragter Projektfinanzierung an der TU Braunschweig u. Geschäftsführer der VIFG Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH, Berlin

- partielle Erweiterung der Netzkapazität, um der weiter steigenden Verkehrsnachfrage gerecht zu werden
- selektive Realisierung von Kernprojekten, die für die wirtschaftliche Tätigkeit unerlässlich sind (z. B. die Hinterlandanbindung von Seehäfen)
- Erhaltung von bestehenden Strecken, um die uneingeschränkte Nutzbarkeit zu bewahren bzw. wieder herzustellen.

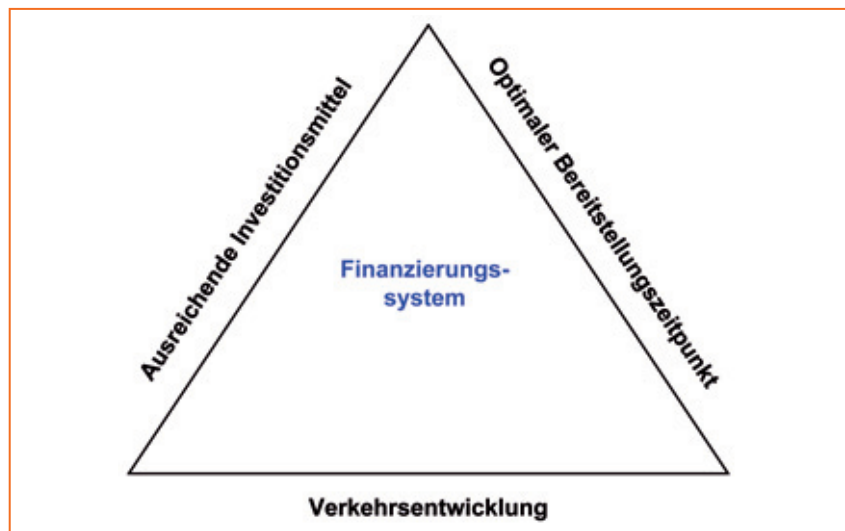
Die Erhaltung von bestehenden Strecken rückt damit immer mehr in den Vordergrund, da viele Bundesfernstraßen – insbesondere in den alten Bundesländern – nunmehr in die Spätphase ihres Lebenszyklus treten. Da die Kosten, um eine Strecke wieder auf einen „neuwertigen“ Straßenzustand zu bringen, zeitlich nicht linear, sondern beinahe exponentiell ansteigen, ist der Erhaltungsbedarf bereits heute sehr hoch und wird in Zukunft noch deutlich steigen.

Gegenwärtiges System der Finanzierung

Einschließlich der Lkw-Maut werden jährlich im Bundeshaushalt Investitionsmittel in Höhe von 9 bis 10 Mrd. EUR für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (Bundesfernstraßen, Bundeswasserstraßen und Eisenbahnen des Bundes) bereitgestellt. Damit beträgt der Anteil von Verkehrsinfrastrukturinvestitionen am gesamten Investitionsvolumen des Bundeshaushalts knapp 50 %.

Gemessen am Bedarf des BVWP reichen die im Bundeshaushalt veranschlagten Mittel regelmäßig nicht aus, um die Maßnahmen des so genannten vordringlichen Bedarfs innerhalb des Planungszeitraums bis 2015 zu finanzieren. Die vor diesem Hintergrund eingesetzten Instrumente wie Länderquoten, Vorwegabzüge und Programmfinanzierungen führen zu einer Form der Projektumsetzung, die man am ehesten als „Bauen nach Kassenlage“ beschreiben kann. Eine bau- und betriebswirtschaftlich optimierte Projektumsetzung ist damit praktisch kaum möglich.

Auch die im Jahr 2003 eingeführte Maut für schwere Lkw hat an dieser Situation nichts geändert, da die Mauteinnahmen nunmehr, entgegen der ursprünglichen Absicht, nicht als zusätzliche Investitionsmittel eingesetzt werden, sondern faktisch Teil des Bundeshaushalts sind. Die Mauteinnahmen – obwohl eine Gebühr und



Dreieck des Finanzierungssystems

mit gesetzlicher Zweckbindung für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung ausgestattet – werden wie die allgemeinen Steuereinnahmen behandelt.

Gemäß Art. 115 GG darf die Nettokreditaufnahme die Summe der im Bundeshaushalt veranschlagten Investitionen nicht überschreiten. Damit stellen die Investitionsausgaben ein wesentliches Element bei der Gestaltung des Bundeshaushalts dar. Unabhängig von ihrer verkehrspolitischen Bedeutung sind Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur finanzpolitisch für die Legitimierung der Nettokreditaufnahme besonders wichtig. Dies gilt auch und insbesondere für Investitionen aus dem Gebührenaufkommen der Lkw-Maut. In Höhe der aus Mautmitteln finanzierten Verkehrsinvestitionen können für den Bundeshaushalt ebenfalls Kredite aufgenommen werden. Die Mauteinnahmen erhöhen somit auch das Ver-

schuldungspotenzial für die Nettokreditaufnahme.

Ob und inwieweit nach der derzeit diskutierten Reform der grundgesetzlichen Verschuldungsregeln das Interesse der Finanzpolitik an ausreichenden Verkehrsinvestitionen erhalten bleibt, ist abzuwarten. Noch übt der Art. 115 GG sein finanzpolitisches Schutzpatronat für jährlich 9 bis 10 Mrd. EUR Verkehrsinvestitionen aus.

Ein wachsender Teil der jährlichen Haushalte wird durch Ausgaben der sozialen Sicherungssysteme einerseits und durch den Schuldendienst andererseits bestimmt. Hierbei handelt es sich um Ausgaben, die nicht oder nur sehr schwierig abgesenkt werden können. Insbesondere der demografische Wandel wird dazu führen, dass die Ausgaben für soziale Sicherungssysteme mittelfristig ansteigen werden. Der Durchführung von kreditfinanzierten Inves-

Transportation Research & Consulting

better solutions for your daily business

- Lärminderungsplanung
- Verkehrsmanagement
- Intelligent Traffic Control
- Entwurf von Verkehrsanlagen
- Verkehrsmodelle + Wirkungsanalysen

TRC GmbH
Steinstraße 19, 45128 Essen, Fon 0201-8683689
www.trc-transportation.com, info@trc-transportation.com

titionen sind ferner sowohl rechtliche (z. B. Maastricht) als auch politische (intergenerative Gerechtigkeit) Grenzen gesetzt. Gemeinsam führen diese Faktoren dazu, dass die „Rivalität im Budget“ weiter steigt und der Anteil auch für Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur sinkt. Vor diesem Hintergrund ist zu erwarten, dass es auch in Zukunft weder eine zeitnahe nachfragegerechte Infrastrukturfinanzierung noch eine betriebswirtschaftlich optimierte Projektumsetzung mit Haushaltsmitteln geben wird.

Anforderungen an das künftige Finanzierungsregime

Eine volks- und betriebswirtschaftlich erfolgreiche Weiterentwicklung des Systems der Verkehrsinfrastrukturbereitstellung wird davon abhängen, inwieweit es gelingt, die Parameter Verkehrsnachfrage, ausreichende Investitionsmittel und deren Bereitstellungszeitpunkt optimal mit einem Finanzierungssystem zu verknüpfen. Vor diesem Hintergrund werden in Politik, Verwaltung und Wissenschaft seit längerem Alternativen zur tradierten Finanzierung und Bereitstellung von Verkehrsinfrastruktur diskutiert.

Im Rahmen dieser Diskussion kristallisieren sich zwei Fragestellungen heraus:

1. Wie soll das Finanzierungssystem künftig grundsätzlich aussehen, zumal mit der zeitbezogenen Eurovignette und später dann mit der streckenbezogenen Maut für schwere Lkw die reine Steuerfinanzierung durch eine selektive Nutzerfinanzierung ergänzt wurde?
2. Wie und auf welcher Basis kann das bisherige Bereitstellungs- und Bewirtschaftungssystem weiterentwickelt werden, um zu einer optimalen Bereitstellung von Fernstraßeninfrastruktur zu kommen?

Die Vorschläge reichen hier von Veränderungen im föderalen System der Bundesauftragsverwaltung, dem verstärkten Einsatz von Betreibermodellen bis hin zur materiellen Privatisierung von Teilen bzw. des gesamten Bundesfernstraßennetzes.

Nachfolgend soll insbesondere die Frage beleuchtet werden, welche Lösungsmöglichkeiten ein weiterer Ausbau der Nutzerfinanzierung bieten kann.

Voraussetzungen für einen Ausbau der Nutzerfinanzierung

In Deutschland wie auch in vielen anderen europäischen Staaten ist infolge der bestehenden Netzstrukturen und des intermodalen Wettbewerbs das öffentliche Gut Straße bereits heute von Merkmalen eines privaten Guts durchsetzt. So ist beispielsweise der Ausschluss vom Konsum technologisch inzwischen problemlos möglich, wie die Beispiele der Lkw-Maut in Deutschland sowie anderer Mauterhebungssysteme weltweit zeigen. Die Erhebung eines Preises für die Infrastrukturnutzung ist nicht nur technologisch möglich, sie führt bei Nutzung von modernen „Road Pricing“-Systemen auch nicht zu einer Verlängerung der Reisezeiten. Gleichzeitig ist mittlerweile auch eine Rivalität im Konsum weitestgehend gegeben, da viele Streckenabschnitte an ihre Kapazitätsgrenze stoßen. Jeder zusätzliche Nutzer erhöht somit die Stauanfälligkeit einer Strecke. In einem Stau ist die Gewährleistung von Mobilität als Grundfunktion von Verkehrsinfrastruktur nicht mehr gegeben, so dass der Nutzen für jeden einzelnen Nutzer sinkt. Damit scheinen die Voraussetzungen für eine umfassende Umstellung des bisherigen Finanzierungsregimes hin zu einer umfassenden Nutzerfinanzierung gegeben.

Vorteile einer Umstellung auf eine umfassende Nutzerfinanzierung

Mit einer Verstärkung der Nutzerfinanzierung kann das Ertragspotential des Straßennetzes zur Etablierung eines eigenständigen, von der Haushaltsfinanzierung unabhängigen Finanzierungskreislaufs nutzbar gemacht werden. Dies führt aus gesellschaftlicher Sicht zu einer gerechteren Anlastung der entsprechenden Kosten, da nur die tatsächlichen Nutzer zur Finanzierung der Infrastruktur und deren Erhaltung herangezogen werden. Ferner führen Nutzerfinanzierungslösungen zur Herstellung eines Kreislaufs aus Investition, Inanspruchnahme und Refinanzierung. Dies ist aus fiskalischer Sicht sinnvoll, da die Straßenverkehrsinfrastruktur aus der „Rivalität im Budget“ heraustreten und sich weitgehend selbst finanzieren kann.

Für die Aufrechterhaltung der Leistungsfähigkeit des Bundesfernstraßen-

netzes wird es von entscheidender Bedeutung sein, ob es gelingt, die notwendigen Erhaltungs-, Ausbau- und Neubaumaßnahmen entsprechend der verkehrlichen Nachfrage zu realisieren. Hierzu kann die Nutzerfinanzierung einen entscheidenden Beitrag leisten. Das aktuelle Aufkommen aus der Lkw-Maut reicht dafür nicht vollständig aus. Die Mauteinnahmen werden mit konventionellen Haushaltsmitteln ergänzt.

Derzeit gibt es eine breite Diskussion darüber, wie die ausreichende Finanzausstattung für die Bundesfernstraßen außerhalb des Bundeshaushalts realisiert werden könnte. Die Vorschläge reichen von der Verbreiterung der Mautbasis für Lkw über eine teilweise, die Lkw-Maut ergänzende Zuweisung von Mineralölsteuereinnahmen bis hin zu einer allgemeinen Nutzerfinanzierung, die auch Pkw und Busse einschließen würde.

Künftige Formen der Infrastrukturbeschaffung

Der Nachweis über die wirtschaftliche Beschaffung von Infrastruktur wird üblicherweise über die Durchführung einer Ausschreibung für die Neu-, Umbau- bzw. Erhaltungsmaßnahme geführt. Damit soll dem Gebot des §7 der Bundeshaushaltsordnung Genüge getan werden. Wird im Gegensatz zur reinen Herstellung der Infrastruktur jedoch der gesamte Lebenszyklus der Infrastruktur zum Gegenstand der Beschaffung, ergeben sich neue Perspektiven. Neben den Herstellungskosten werden auch die erforderlichen Aufwendungen für Erhaltung und Betrieb in die Wirtschaftlichkeitsbetrachtung einbezogen. – Ein Aspekt, der insbesondere auch für eine belastbare Finanzplanung von Vorteil ist.

Für die konkrete Ausgestaltung der Beschaffung der Fernstraßeninfrastruktur zeichnet sich eine breite Palette von Lösungsmöglichkeiten ab. Das so genannte A-Modell für den sechsstreifigen Ausbau der Bundesautobahnen markiert den Start in Deutschland in neue privatwirtschaftliche Finanzierungslösungen. Auf dem Weg vom A-Modell zu etwaigen Teilprivatisierungen des Bundesfernstraßennetzes werden Kernelemente der Daseinsvorsorge und verfassungsrechtliche Grundsätze tangiert. Die Weiterentwicklung privatwirtschaftlicher Finanzierungslösungen bedarf deshalb noch eingehender

politischer, gesellschaftlicher und volkswirtschaftlicher Diskussionen.

Erster Schritt in die Nutzerfinanzierung

Mit der Verabschiedung des Gesetzes über die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFGG) und der Gründung der VIFG hat die Politik den notwendigen institutionellen Rahmen geschaffen und den Weg für die Implementierung eines umfassenden Nutzerfinanzierungsregimes außerhalb des Haushalts bereitet. Auf Grundlage des bisher beschrittenen Wegs ist es denkbar, zunächst die aktuellen Einnahmen aus der Lkw-Maut direkt über die VIFG dem Verkehrsträger Bundesfernstraße verfügbar zu machen und diese Mittel übergangsweise mit von der VIFG aufgenommenem Fremdkapital zu ergänzen, um die aktuell anstehenden Finanzierungsaufgaben zu lösen.

Damit kann die Voraussetzung geschaffen werden, in weiteren Schritten ein sich selbst tragendes Nutzerfinanzierungssystem für eine bau- und be-

triebswirtschaftlich optimierte Infrastrukturfinanzierung aufzubauen.

Das Ziel, künftig im Rahmen politisch gestalteter Infrastrukturprogramme

- Maßnahmen wirtschaftlich und effizient zu finanzieren, kein Bauen nach Kassenlage
 - auch unter Beachtung des Nutzens ausfalls Verkehrswerte frühzeitig zu schaffen
 - die Mauteinnahmen zur Refinanzierung sehr rasch zu realisieren
 - die permanente Einengung der Investitionsmittel durch eine angemessene Rückführung von Fremdkapital zu stoppen und
 - neue Spielräume für die bedarfs- und zeitnahe Bereitstellung von Fernstraßeninfrastruktur zu gewinnen
- kann außerhalb des Bundeshaushalts mit der Nutzerfinanzierung erreicht werden.

Fazit

Die Fernstraßeninfrastruktur wird auch in Zukunft die Hauptlast der Verkehrsnachfrage zu tragen haben und einen wesentlichen Beitrag

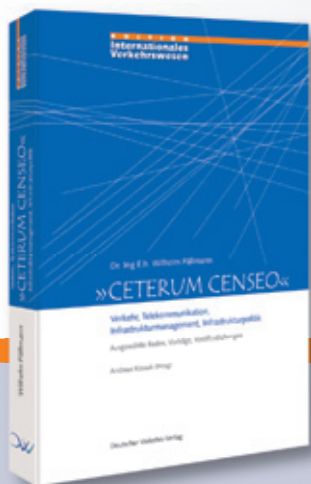
zur wirtschaftlichen Entwicklung in Deutschland leisten müssen.

- Für eine erfolgreiche Verkehrsinfrastrukturbereitstellung ist das Finanzierungssystem optimal mit den Parametern Verkehrsnachfrage, ausreichende Investitionsmittel und deren Bereitstellungszeitpunkt zu verknüpfen.
- Die Bereitstellung von Straßenverkehrsinfrastruktur ist durch den Ausbau der Nutzerfinanzierung zu einem von den öffentlichen Haushalten unabhängigen Finanzierungskreislauf sicherzustellen.
- Der durch die Nutzerfinanzierung geschaffene flexible Finanzierungskreislauf erlaubt eine bau- und betriebswirtschaftlich optimierte Projektumsetzung.
- Durch die Lebenszyklusbetrachtung wird die Wirtschaftlichkeit eines Projekts transparent.
- Mit der VIFG ist der institutionelle Rahmen zum Ausbau der Nutzerfinanzierung etabliert.

Weitere Infos im Internet unter: www.vifg.de

Edition Internationales Verkehrswesen

www.eurailpress.de



„CETERUM CENSEO“

Verkehr, Telekommunikation, Infrastrukturmanagement, Infrastrukturpolitik

Herausgeber: Andreas Kossak

Format: 170 x 240 mm,

Umfang: 268 Seiten, Hardcover mit Schutzumschlag, ISBN 978-3-87154-370-8

Preis: € 42,-*



Für eine neue deutsche Verkehrspolitik

Mobilität braucht Kommunikation

Herausgeber: Ulrike Stopka, Wilhelm Pällmann

Format: 170 x 240 mm,

Umfang: 187 Seiten, Broschur, ISBN 3-87154-335-7

Preis: € 32,-*



Verkehrspolitik

Grundlagen, Funktionen und Perspektiven für Wissenschaft und Praxis

Herausgeber: Hans-Helmut Grandjot

Format: 170 x 240 mm,

Umfang: 184 Seiten, Broschur, ISBN 3-87154-278-4

Preis: € 29,-*

* Preise inkl. MwSt. zzgl. Versandkosten

Bestellen Sie Ihr Exemplar:

DVV Media Group GmbH • Nordkanalstraße 36 • D-22097 Hamburg • Telefon: +49 40/2 37 14-292

E-Mail: service@eurailpress.com • www.eurailpress.com