

Jahrbuch
2013

DETLEF KNOP (HRSG.)

PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP



CONVENT.de
KONGRESSE & SEMINARE

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Der Blick in die Zukunft

Von Prof. Dr. Torsten R. Böger und Juliane Willmer

Die Verkehrsinfrastruktur ist ein entscheidender Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes. Ihr Umfang und ihre Qualität ermöglichen Mobilität und Wachstum. Der Schlüssel für eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur ist eine verlässliche und bedarfsorientierte Finanzierung: Nur so kann ein effizientes Bereitstellungs- und Bewirtschaftungssystem eingerichtet werden.

Seit vielen Jahren ist jedoch eine massive Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu verzeichnen. Der kürzlich veröffentlichte Bericht der durch die Verkehrsministerkonferenz der Länder eingesetzten Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ unter Leitung des Ministers a.D., Dr. Karl-Heinz Daehre, beziffert den jährlichen Nachholbedarf für alle Verkehrsträger für Bund, Länder und Kommunen auf mindestens 7,5 Milliarden Euro pro Jahr. Daneben stellen auch die „Mobilitätskommission der CDU“ und die Arbeitsgruppe „Infrastrukturkonsens“ der SPD-Bundtagsfraktion eine massive Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur fest. Auch die Spitzenverbände der deutschen Wirtschaft beklagen seit Jahren die negativen Folgen der Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur für Wachstum und Beschäftigung.

So einig sich Politik, Wirtschaft und Wissenschaft in der Diagnose sind, so kontrovers wird dagegen über mögliche Lösungen für das Finanzierungsdilemma diskutiert. Der Bericht der Kommission stellt vor diesem Hintergrund die zwei für die Einnahmeseite grundsätzlich denkbaren Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur dar: die Nutzung allgemeiner bzw. verkehrsspezifischer Steuern einerseits sowie eine Ausweitung der bisher bestehenden Nutzerfinanzierung andererseits. Die Frage, mit welchem Instrument oder mit welchem Instrumentenmix unsere Verkehrsinfrastruktur künftig zu finanzie-

ren sein wird, muss jedoch noch weiter diskutiert werden.

Zweckgebundene Verwendung der Mittel

Eine größere Einigkeit besteht jedoch in der Frage einer zweckgebundenen Verwendung der für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgesehenen Mittel. Eine starke Zweckbindung ist die entscheidende Voraussetzung, um einen geschlossenen und kostendeckenden Finanzierungskreislauf aufzubauen, der am Bedarf ausgerichtet ist und auf den Kosten der Infrastruktur basiert. Dadurch kann eine effiziente Finanzierung erreicht werden, die sich an der Nachfrage orientiert und bei der die Finanzierung eine wichtige Ressource ist, um wirtschaftliche Beschaffungs- und Bewirtschaftungsvorgänge zu steuern. Daher wird in der verkehrspolitischen Diskussion zunehmend die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur zweckgebundenen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur diskutiert.

Die Kommission hat diese Überlegungen aufgegriffen und konkretisiert, indem sie für die Konstruktion eines möglichen Infrastrukturfonds ein geschlossenes Konzept für die gesetzliche und organisatorische Zuordnung von Aufgaben, Befugnissen und Verantwortung entwickelt hat. Um die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur



Prof. Dr. Torsten R. Böger ist Geschäftsführer und Juliane Willmer ist Assistentin der Geschäftsführung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG).

Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen zu einem leistungsfähigen Modell der Infrastrukturfinanzierung zu entwickeln, mit dem ein optimaler Einsatz knapper Mittel und damit eine nachhaltige Finanzwirksamkeit im Finanzierungssystem erreicht werden kann, nennt die Kommission die notwendigen Rahmenbedingungen und Zielsetzungen für die Einrichtung von Infrastrukturfonds:

- Eine nachhaltige Sicherstellung des Finanzbedarfs durch die Zweckbindung von Nutzerentgelten und sonstigen dem Fonds zugeführten, verkehrsbezogenen Steuermitteln.
- Die Ausrichtung des Finanzbedarfs auf Basis einer verbindlichen Kosten- und Leistungsrechnung, um eine dauerhafte und nachhaltige Verbindung zwischen der Leistungs- und Kosten- und der Finanzierungsseite zu schaffen.
- Ein hohes Maß an Transparenz für die Verwendung der Mittel.
- Eine Verstetigung des Investitions- und Finanzierungsprozesses durch die Entkoppelung der Finanzierung vom Jährlichkeitsprinzip des Haushalts.
- Die Verbindung zwischen Einnahmen- und Ausgabenseite im Sinne einer Effizienzbrücke, die damit Effizienzsteigerungen durch Planungssicherheit bei der Finanzierung ermöglicht.
- Die zügige und effiziente Realisierung der Maßnahmen nach Wirtschaftlichkeitskriterien und Kosten-Nutzen-Analysen.
- Ein optimaler Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel durch eine Kombination öffentlicher und privater Finanzierung.

(Quelle: Abschlussbericht Daehre-Kommission (2012), S. 47)

Die Zuweisung von Finanzmitteln an einen Fonds kann grundsätzlich auf zwei Wegen erfolgen: Zum einen ist eine gesetzliche Zuweisung denkbar, wie sie seit langem für die direkte Zuweisung der Mittel aus der LKW-Maut an die Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) diskutiert wird. Zum anderen kann eine Zuweisung

auch auf vertragsrechtlicher Grundlage über eine Finanzierungsvereinbarung erfolgen. Dieser Weg wird im Bereich der Bundesschiene mit der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) Schiene in Teilen bereits umgesetzt.

Vertragliche Finanzierungsvereinbarung

Mit Hilfe einer vertragsrechtlich begründeten Finanzierungsvereinbarung wird die jeweils zuständige Gebietskörperschaft in die Lage versetzt, die Zweckbindung der vorgesehenen Finanzmittel auch für den Haushaltsgesetzgeber für die Laufzeit der Finanzierungsvereinbarung verbindlich zu machen. Ein weiterer Vorteil einer vertraglichen Vereinbarung liegt in der Möglichkeit, bei sachgerechter Konstruktion der Finanzierungsvereinbarung eine dynamische Verknüpfung mit dem tatsächlichen und sich über die Lebensdauer der Infrastruktur verändernden Finanzbedarf zu erreichen. Dies entspricht dem Grundgedanken eines Finanzierungskreislaufs. Im Rahmen der vertraglichen Vereinbarung wird dem Fonds – praktisch im Gegenzug zur Bereitstellung der Mittel – die finanzielle Baulast und damit die Finanzierungsverantwortung übertragen. Auf Basis dieser vertraglich festgelegten und kostenbezogenen Finanzierungsvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Fonds ist dieser in der Lage, mit den für die eigentliche Bewirtschaftung zuständigen baulastträgerbezogenen Institutionen, wie beispielsweise den Ländern im Rahmen der Auftragsverwaltung für die Bundesfernstraßen, wiederum leistungsbezogene Finanzierungsvereinbarungen abzuschließen und deren Finanzierung auch zu sichern.

Im Detail untergliedern sich die erarbeiteten Fondsstrukturen in die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße. Speziell in den Bereichen Straße und Wasserstraße erfolgt eine Differenzierung nach Bund- und Länderebene. Dabei orientiert sich die Gliederung an den oben genannten Zielsetzungen und Rahmenbedingungen der Kommission. Verantwortung und Entscheidungsgewalt verbleiben bei diesem Modell voll-

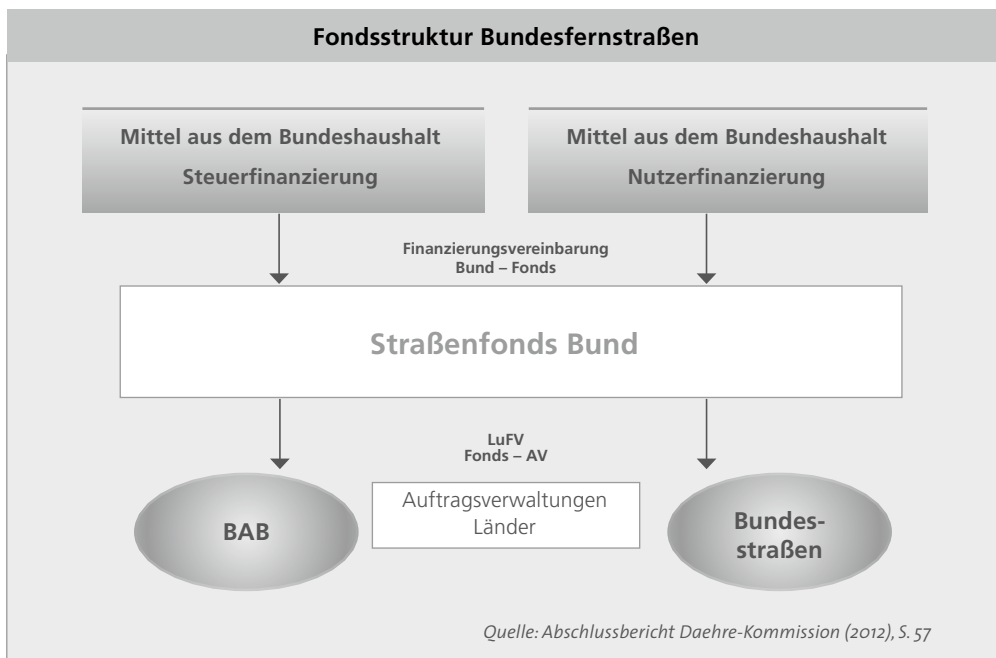
ständig bei Politik und Verwaltung. Die Fondsstruktur verhilft der öffentlichen Seite jedoch dazu, ihre Verkehrsinfrastrukturinvestitionen effizient umzusetzen.

Am Beispiel des Fonds Bundesfernstraßen werden die Übertragung der Finanzierungsverantwortung auf den Fonds und der vertraglich durch eine Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Fonds geregelte Finanzfluss deutlich. Das Programm für Ausbau, Neubau und Erhaltung wird durch den Gesetzgeber vorgegeben. Gespeist wird der Fonds aus den Einnahmen der LKW-Maut auf den Bundesautobahnen und Bundesfernstraßen. Darüber hinaus können dem Fonds weitere Haushaltsmittel zugeführt werden. Langfristig ist eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung hin zu einem vollständigen Finanzierungskreislauf sinnvoll. So kann der Fonds künftig ausschließlich durch Nutzergebühren gespeist und auf die Zuführung von Haushaltsmitteln verzichtet werden. Die Möglichkeit des Mittelausgleichs zwischen den einzelnen Maßnahmen stärkt die Effizienz der Straßenbereitstellung im Bundesfernstraßenbau. Die VIFG kann durch die Ausgestaltung als Fonds zu einer

effizienten Finanzierungsgesellschaft weiterentwickelt werden, und das mit der Gründung der VIFG begonnene Konzept einer schrittweisen Umstellung von Steuerfinanzierung auf Nutzerfinanzierung kann auf diese Weise systemkonform fortentwickelt werden.

Regionale Ausgestaltung noch offen

Die Ausgestaltung der Struktur der regionalen Verkehrsfonds ist noch offen. Hier bieten sich verschiedene Optionen an: Zum einen kann ein Fonds für alle Länder eingerichtet werden, zum anderen wäre auch ein Fonds für jedes Bundesland denkbar. Ein Fonds für alle Länder kann die vorgesehenen Mittel bündeln und diese vollständig nach einem festgelegten Verteilungsschlüssel weiterleiten. Gespeist wird der Fonds aus Mitteln des Bundeshaushalts, aus den Landeshaushalten sowie aus Eigenmitteln der Baulasträger. Künftig sind auch Mittel aus der Ausweitung der Nutzerfinanzierung im Bereich der Länder und Kommunen denkbar. Erhaltung und Nachholbedarf können auf diese Weise effizient sichergestellt werden.



Die Fondsstruktur für den Verkehrsträger Schiene umfasst zum einen den Schienenfonds DB AG und zum anderen einen Fonds für die nichtbundeseigenen Eisenbahnen. Finanziert werden die Fonds aus Steuermitteln und aus Eigenmitteln der Infrastrukturunternehmen. Bereits heute wird im Rahmen der Bundesschienenwege für einen festgelegten Zeitraum eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen dem Bund und der DB AG (LuFV) zur Durchführung von Erhaltungsmaßnahmen in Höhe von 2,5 Milliarden Euro pro Jahr abgeschlossen. Der Umfang der Zahlungen wird für jede Vertragsperiode auf Basis einer Bedarfsanalyse neu bestimmt. Das Beispiel der LuFV bei der DB AG soll künftig auch für die nichtbundeseigenen Infrastrukturen Anwendung finden. Dabei sollen auch die Länder beteiligt werden.

Im Bereich der Wasserstraßen ist der Fonds, wie oben schon erwähnt, in Bundes- und Landesebene unterteilt. Der Bundeswasserstraßenfonds soll einerseits aus Steuermitteln gespeist werden, andererseits ist er offen, sofern in der Zukunft eine Einrichtung/Ausweitung der Nutzerfinanzierung erfolgt. Dazu wird zwischen Bund und Wasser-

straßenfonds eine Finanzierungsvereinbarung abgeschlossen. Darauf aufbauend kann mit Hilfe einer LuFV mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Umsetzung festgelegter Maßnahmen der Bestandserhaltung sichergestellt werden. Der Fonds für die Landeswasserwege erhält Mittel aus dem Bundeshaushalt sowie den Landeshaushalten. Auch hier können auf Grundlage einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Fonds Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen Anwendung finden, die zwischen Land und Baulastträger abgeschlossen werden.

Schlüssiges Konzept

Die Kommission hat damit ein schlüssiges Konzept für eine umfassende Zweckbindung der Mittel für die Infrastrukturfinanzierung vorgelegt. Dieses Konzept orientiert sich am Gedanken einer besonderen Verantwortungsübernahme für die Finanzierung und Bereitstellung der Verkehrsinfrastruktur. Dies ist ein Gedanke, der sich im Übrigen auch in den Überlegungen zur Gründung der VIFG und der Konstruktion der LuFV für den Verkehrsträger Schiene wiederfindet.