

Jahrbuch  
2012

DETLEF KNOP  
MARTIN WEBER (HRSG.)

# PUBLIC PRIVATE PARTNERSHIP



**CONVENT.de**  
KONGRESSE & SEMINARE

Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen – gerecht, transparent, effizient

**Die Schwierigkeiten der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung stehen seit Langem im Mittelpunkt verkehrspolitischer Überlegungen. Auch die Organisationform der Bundesfernstraßenbereitstellung wird zunehmend kritisch diskutiert. Knappe Mittel und die Jährlichkeit des Haushalts, Informationsasymmetrien in der Organisation, Diskussionen um die Mauthöhe: Es knirscht an vielen Stellen.**

Von Prof. Torsten R. Böger und Jana Sudau

Viele Vertreter aus Politik und Wissenschaft setzen daher mehr und mehr auf einen Umstieg weg von der Steuer- hin zur Nutzerfinanzierung, um eine tatsächlich bedarfsgerechte Finanzierung der Bundesfernstraßen sicherzustellen. Doch welche Ziele sollen im System Nutzerfinanzierung erreicht werden und wie muss eine Organisationsstruktur aussehen, damit diese Ziele erfolgreich umgesetzt werden können? Das jetzige Bereitstellungssystem muss diskutiert und dabei aufgezeigt werden, warum die betriebswirtschaftliche Steuerung bei einer Modernisierung der Bereitstellungsorganisation eine zentrale Rolle spielt.

### **Potenzial der Nutzerfinanzierung**

Der Begriff Nutzerfinanzierung wird in Praxis und Wissenschaft sehr unterschiedlich verwendet. In der Regel steht Nutzerfinanzierung für eine Alternative zur Steuerfinanzierung und wird auf die Einnahmefunktion dieses Instrumentes reduziert. Dabei kann Nutzerfinanzierung vielmehr ein Instrument sein, das ein wertorientiertes Management der Verkehrsinfrastruktur ermöglicht und nicht nur zur Generierung von Einnahmen dient.

Grundsätzlich stellt die Erhebung von Nutzungsentgelten ein sinnvolles Instrument zur Finanzierung der Bundesfernstraßen dar, denn nach der Theorie öffentlicher Güter kann Straßeninfrastruktur als sogenanntes Clubkollektivgut definiert werden. Dies lässt sich durch die wirtschaftlich sinnvolle Anwendung des sogenannten Exklusionsprinzips abgrenzen: Es erfordert, dass nichtzahlende Personen von der Nutzung eines Gutes ausgeschlossen werden können, wie es gerade die heutige Erhebungstechnik ermöglicht. Aus diesem Grund ist die Straßeninfrastruktur nicht zwingend aus Steuereinnahmen zu finanzieren.

Die Finanzierung der Bundesfernstraßen ist jedoch nicht das einzige Ziel der Nutzerfinanzierung. Die abgabenrechtliche Definition von Nutzungsentgelten als Sonderlasten, zu denen neben Gebühren auch Beiträge und Sonderabgaben zählen,

besagt, dass dem gezahlten Entgelt eine angemessene Gegenleistung gegenüberstehen muss. Im Fall der nutzerfinanzierten Bundesfernstraßen besteht diese Gegenleistung in der Leistungsfähigkeit des Infrastrukturnetzes. Um die Leistungsfähigkeit langfristig zu gewährleisten, sind die Potenziale der Nutzerfinanzierung auszuschöpfen und das Organisationssystem hierauf abzustimmen. Die Potenziale der Nutzerfinanzierung liegen neben der Finanzierung der Infrastruktur in einer wert- und kundenorientierten Bereitstellung der Infrastruktur, einer optimalen Ressourcenallokation sowie der Generierung von Lenkungseffekten.

### **Nutzerfinanzierung heute**

Mit der Erhebung der streckenbezogenen LKW-Maut kann Nutzerfinanzierung in Deutschland als Instrument für ein wertorientiertes Management eingesetzt werden. Die aktuelle Haushaltslage, die Prozesse im Haushaltsverfahren und die Gebote der Kameralistik lassen jedoch das Infrastrukturmanagement an seine Grenzen stoßen. Bisher wird noch das auf eine Steuerfinanzierung ausgerichtete Bereitstellungssystem auf die Mittel aus der LKW-Maut angewendet. Gleichwohl ist mit dem Finanzierungskreislauf Straße im Bundeshaushalt und der Nutzung des Finanzmanagementsystems der Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH (VIFG) ein großer Schritt in Richtung Transparenz gelungen.

Neben den Informationsasymmetrien im System der Auftragsverwaltung zwischen Bund und Ländern führt insbesondere die kamerale Haushaltsführung zu Ineffizienzen im Bereitstellungs- und Herstellungsprozess.

Die kamerale Haushaltsführung ist lediglich auf den formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet. Damit dient die Kameralistik in erster Linie dazu, den finanzwirtschaftlichen Haushaltsvollzug systematisch zu dokumentieren. Entscheidungen zur Finanz- und Liquiditätsplanung richten sich in diesem System nicht zwingend nach Vorteilhaftigkeit, sondern nach dem jährlichen Haushaltsgesetz und dem zur Verfügung stehenden Budget. Eine langfristige und lebenszyklusorientierte Planung und Finanzierung der Projekte ist kaum möglich.

### **Modernisierungsansätze: Vorbild ÖPP**

Bereitstellungssysteme für Infrastrukturen wurden in den vergangenen Jahren weltweit stetig weiterentwickelt und modernisiert. Dabei zeichnet sich ab, dass im Modernisierungsprozess im Wesentlichen die Steigerung der Organisationseffizienz im Vordergrund steht. Dies muss auch für das Bereitstellungssystem der Bundesfernstraßen das strategische Ziel sein - sowohl auf der Sektor- als auch auf der Projektebene.

Auf der Projektebene wird mit Umsetzung der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau bereits ein geschlossener Finanzierungskreislauf umgesetzt. Durch das Zusammenspiel von privater Finanzierung, langfristigen Verträgen und der leistungs- oder verkehrsmengenabhängigen Vergütung werden Anreize für den Privaten zum schnellen und qualitativ hochwertigen Bauen sowie insgesamt für ein effizientes Management einzelner Streckenabschnitte gesetzt.

### **Betriebswirtschaftliches Management**

Doch wie kann der Private diese Anreizstruktur für ein wertorientiertes Management in der täglichen Arbeit umsetzen? Basis ist ein betriebswirtschaftliches Rechnungswesen, das den Leistungserstellungsprozess transparent abbildet und steuerbar macht. Erst durch die Nutzung betriebswirtschaftlicher Instrumente können langfristige Ziele formuliert und ein wertorientiertes Management umgesetzt werden.

Dieser Zusammenhang verdeutlicht sich in der Frage, wie es sich auf die Bewirtschaftung eines ÖPP-Projekts auswirken würde, wenn der Private ausschließlich mit den Instrumenten der Kameralistik und des Haushalts arbeiten müsste. Die Finanzierung würde sich nicht am Bauablauf orientieren, sondern an der Verfügbarkeit der Mittel. Die Umsetzung einer Erhaltungsstrategie wäre nur bedingt möglich, da keine Verbindung zwischen dem Zustand der Infrastruktur und den finanziellen Ressourcen existierte. Der Leistungserstellungsprozess könnte ausschließlich einnahme- und ausgabenbezogen abgebildet werden. Dies zeigt, dass es in der Welt der öffentlichen Verwaltung nur schwer möglich ist, langfristige Investitionen und das Anlagegut Straße optimal zu bewirtschaften.

### **Anforderungen an das Organisationsmodell**

Ein Management auf Basis betriebswirtschaftlicher Steuerungsinstrumente dagegen kann im gesamten System der Bereitstellung der Bundesfernstraßen den Leistungserstellungs- und Bewirtschaftungsprozess effektiver und effizienter machen. Hierzu bietet die Nutzerfinanzierung einen Rahmen, der neben der reinen Einnahmefunktion die Umsetzung eines wert- und kundenorientierten Managements, eine optimale Ressourcenallokation und die Nutzung von Lenkungseffekten ermöglicht und geradezu erfordert. Denn nur so können Beschaffungs-, Produktions- und Nutzungsvorgänge identifiziert und bewertet sowie Zahlungsströme von der Zahlungsmittelbeschaffung bis zur Ablösung finanzieller Verpflichtungen dokumentiert werden. Im aktuellen Bereitstellungssystem wird dieses Potenzial der Nutzerfinanzierung nicht ausgeschöpft. Doch wie könnte es genutzt werden?

### **Finanzierung: Zweckbindung, Kostendeckung**

Eine zweckgebundene Verwendung der Mittel im verkehrsträgerbezogenen Finanzierungskreislauf ist die zentrale Voraussetzung, um ein in sich geschlossenes, kostendeckendes Bereitstellungssystem aufzubauen. Nur so ist ein wertorientiertes Bundesfernstraßenmanagement zu gewährleisten. Zudem ist die Akzeptanz von Nutzungsentgelten in der Öffentlichkeit dann zu erwarten, wenn die Nutzer von einer Verbesserung der derzeitigen Situation ausgehen und Einnahmen für den vorgesehenen Zweck verwendet werden.

Die Berechnung der Mauthöhe basiert in Deutschland auf der Wegekostenrechnung, die nach dem Durchschnittskostenprinzip auf Vollkostenbasis berechnet wird: Zunächst werden auf Basis der Tagesgebrauchtwerte die Gesamtkosten für Streckenabschnitte und Bauelemente ermittelt. Diese werden nach einer Allokationsrechnung auf die entsprechenden Nutzergruppen verteilt. Mit einem Rechnungswesen Straße und der Führung eines Inventars der Bundesfernstraßen kann eine verbesserte Datenbasis aufgebaut werden, die eine konsistente Wertermittlung, bilanzielle Abschreibungen und ein darauf bezogenes wertorientiertes Bundesfernstraßenmanagement ermöglichen.

### **Kunden- und wertorientiertes Management**

Im Managementsystem sind zugleich die Entscheidungsgrundlagen für die Gesamtnetz- und die Maßnahmenebene zu verknüpfen, um Ziele konsequent planen und steuern zu können. In einem optimalen Bereitstellungssystem sollte ein verkehrspolitisches Leitbild bestimmt werden, das in einem normativen Zielsystem festgelegt wird. Dies gilt es, im strategischen und operativen Management zu konkretisieren. Auf strategischer Ebene erfolgt die Gesamtnetzplanung, während die operative Ebene für die Umsetzung der Maßnahmen zuständig ist. Ein geschlossenes Rechnungswesen könnte ein finanzielles *Monitoring* sämtlicher Tätigkeiten im Bereitstellungssystem ermöglichen. Informationsasymmetrien zwischen den Entscheidungsträgern werden verringert. Berichte und Informationen zur Verfügbarkeit und Sicherheit auf den Verkehrswegen ermöglichen den Kunden eine optimale Nutzung der Infrastruktur.

### **Effektive Gesamtnetzplanung**

Unter einer optimalen Ressourcenallokation wird in diesem Kontext eine effektive Gesamtnetzplanung mit gesamt- und betriebswirtschaftlich sinnvollen Investitionsentscheidungen verstanden. Mit einem betriebswirtschaftlichen Rechnungswesen könnte eine sogenannte Streckenerlösrechnung erstellt werden, die Aufschluss über Kosten und Leistungen der einzelnen Streckenabschnitte gibt. Mithilfe dieser Datenbasis könnte auch die Nutzen-Kosten-Analyse der

Bundesverkehrswegeplanung regelmäßig aktualisiert werden, um eine effektive Planung auf Gesamtnetzebene zu erreichen.

### **Lenkungseffekte und optimale Preissetzung**

Ein effizientes Kapazitätsmanagement ist eine weitere Herausforderung für die Bereitstellung eines leistungsfähigen Bundesfernstraßennetzes. Das Bundesfernstraßensystem ist möglichst präzise zu planen. Die Lenkungsfunction der Nutzerfinanzierung spielt dabei eine zentrale Rolle. Staugebühren haben grundsätzlich das Ziel, die optimale Nutzung der Straßeninfrastruktur zu gewährleisten. Es existieren verschiedene Preisstrategien der sogenannten *Second-best*-Lösungen, die sowohl eine Deckung der Infrastrukturkosten anstreben als auch Anreize für eine optimale Auslastung und Vermeidung externer negativer Effekte geben. In einem nutzerfinanzierten Bundesfernstraßennetz könnten entsprechende Tarife die Berücksichtigung von Staukosten bzw. externen Kosten auf bestimmten Strecken ermöglichen.

### **Strategische Herausforderung**

In einem nutzerfinanzierten Bereitstellungssystem verpflichtet sich das Management zu einer effizienten und wertorientierten Bewirtschaftung der Straßeninfrastruktur. Der Aufbau einer betriebswirtschaftlich ausgerichteten, öffentlichen Bereitstellungsorganisation ist das strategische Ziel, um ein wertorientiertes Management der Bundesfernstraßen zu erreichen. Diese Herausforderung muss angenommen werden, um dem Anspruch der Kunden bzw. Nutzer gerecht zu werden, eine leistungsfähige Infrastruktur als Gegenleistung zum gezahlten Preis zu erhalten. Die ÖPP-Projekte setzen diese Maßstäbe bereits auf der Projektebene um. Mit dem Finanzmanagementsystem der VIFG ist die Grundlage für ein Rechnungswesen Bundesfernstraßen geschaffen worden. Es kann zielgerichtet ausgebaut werden, um langfristig ein wertorientiertes Management auf Netzebene zu erreichen.