

Zur Diskussion gestellt: PKW-Maut, Sonderabgabe oder Sonderfonds: Sinnvolle Instrumente zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur?

Nutzerfinanzierung – viel mehr als Maut!

Durch die strukturelle Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland hat sich in den vergangenen zwei Jahrzehnten ein Instandhaltungsrückstau aufgebaut, der laut einer aktuellen Studie des BDI zunehmend negative Auswirkungen auf Wachstum und Beschäftigung unserer Volkswirtschaft hat.

Es ist das große Verdienst der Kommission „Zukunft der Infrastrukturfinanzierung“ (Daehre-Kommission, 2012) und der sich anschließenden Kommission „Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ (Bodewig-Kommission, 2013), die Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur als einen entscheidenden Erfolgsfaktor für die wirtschaftliche Entwicklung eines Landes wieder in den Mittelpunkt der politischen und gesellschaftlichen Diskussion gerückt zu haben. Beide Kommissionen gehen von einem jährlichen Nachholbedarf für alle Verkehrsträger für Bund, Länder und Kommunen auf Basis der Preise und der Zustandswerte aus dem Jahr 2012 von mindestens 7,5 Mrd. Euro pro Jahr für die nächsten 20 Jahre aus.

Um in Zukunft eine bedarfsgerechte und nachhaltige Infrastrukturfinanzierung zu sichern, werden unterschiedliche Maßnahmen diskutiert, die sich auch aus den Abschlussberichten der Kommissionen ergeben. Im Kern geht es um zwei Fragen:

Erstens, wie können zusätzliche Finanzmittel bereitgestellt werden? Als Möglichkeiten werden eine Erhöhung der Finanzmittelausstattung mit allgemeinen Steuermitteln, eine Ausweitung der bestehenden Maut für schwere LKW, die Bemautung weiterer Fahrzeugklassen und weiterer Straßenkategorien und die Einführung einer PKW-Maut für ausländische oder für alle Autofahrer (in Form einer Gebühr oder als Sonderabgabe) diskutiert.

Zweitens geht es um die Frage, wie die vorhandenen und mögliche neue Einnahmen zweckgebunden und dauerhaft für die Verkehrsinfrastruktur verwendet werden können. So soll die Einrichtung von Infrastrukturfonds dazu führen, dass Mittel für die Verkehrsinfrastruktur dauerhaft bereitstehen.

Beide Themen „Erhöhung der Einnahmen/Finanzmittel“ und „Organisation der Zweckbindung“ werden häufig nebeneinander diskutiert, obwohl sich beide Bereiche aufgrund der wechselseitigen Zusammenhänge nur gemeinsam betrachten lassen.

Ein leistungsfähiges Finanzierungs- und Organisationsmodell für die Verkehrsinfrastruktur muss daher notwendigerweise nicht nur die Bestimmung der Einnahmequellen umfassen, sondern

- muss eine umfassende Zweckbindung der Einnahmeargumente sicherstellen,
- eine dauerhafte Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzbedarf schaffen und eine effiziente Bewirtschaftung ermöglichen
- und den Investitions- und Finanzierungsprozess verstetigen sowie ein hohes Maß an Transparenz für Politik, Verwaltung und Öffentlichkeit herstellen.

Ein solches System würde dazu führen, Finanzierung nicht nur als Liquiditätsbereitstellung zu betrachten, sondern die Anreiz- und Kontrollmechanismen eines Finanzierungsprozesses für die Bewirtschaftung der Infrastruktur zu nutzen. Denn in der ökonomischen Betrachtung sind Finanzwirtschaft und Leistungswirtschaft spiegelbildlich miteinander verbunden. Jede leistungswirtschaftliche Aktivität wie beispielsweise die Abwicklung von Bau- und Erhaltungsmaßnahmen findet ihren Niederschlag in Zahlungsströmen und beeinflusst damit die Finanzierungsseite. Umgekehrt hat aber auch die finanzwirtschaftliche Seite erheblichen Einfluss auf eine effiziente Leistungserstellung: Stehen notwendige Finanzmittel nicht ausreichend oder nicht zum notwendigen Zeitpunkt zur Verfügung, so hat dies erhebliche Auswirkungen auf den Leistungserstellungsprozess.

Das Finanzierungsmodell Haushalt

Damit stellt sich die Frage, ob das derzeitige System der Haushaltsfinanzierung strukturell in der Lage ist, die notwendigen Mittel für eine leistungsfähige Infrastruktur dauerhaft und bedarfsorientiert zu mobilisieren und die vorhandenen Mittel effizient einzusetzen.

Die dem Jährlichkeitsprinzip unterliegende kamerale Haushaltsführung ist lediglich auf den formalen Ausgleich von Einnahmen und Ausgaben ausgerichtet, folgt dem Realisationsprinzip und ist damit grundsätzlich zahlungsorientiert. Dies hat zur Folge, dass weder eine Lebenszyklusbetrachtung noch eine periodengerechte Erfassung und Darstellung des Werte- und Ressourcenverbrauchs sowie der Risiken erfolgt, da die Kameralistik weder Abschreibungen als Maß des Werteverzehrs noch Rückstellungen für eingegangene Risiken erfassen kann.

Dies führt regelmäßig dazu, dass der notwendige Finanzbedarf für einen optimalen und effizienten Bauablauf sowie für zeitgerechte Erhaltungsmaßnahmen strukturell nicht zur Verfügung gestellt werden kann. Eine optimale Bewirtschaftung langfristiger Investitionen im Bereich der Verkehrsinfrastruktur wird erschwert, da sich der Bauablauf nicht wie in der Privatwirtschaft ausschließlich an technischen und betriebswirtschaftlichen Erfordernissen ausrichtet, sondern maßgeblich durch die Verfügbarkeit der jährlich im politischen Wettbewerb festgelegten Haushaltsmittel bestimmt wird.

Durch den Haushaltsprozess können Einnahmen nicht dauerhaft zweckgebunden und keine Verbindung zwischen Kosten- und Leistungsseite und Finanzmitteln hergestellt werden. Damit kann das System der Haushaltsfinanzierung strukturell den Investitions- und Finanzierungsprozess nicht verstetigen und kein effizientes und transparentes Bewirtschaftungssystem ermöglichen.

Die besondere Bedeutung der Zweckbindung

Von besonderer Bedeutung ist die Frage, wie die für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zur Verfügung stehenden Mittel für eine langfristige und nachhaltige Investitions- und Erhaltungsplanung zweckgebunden werden können. Denn für die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur und eine effiziente Bewirtschaftung sollte statt eines haushaltsjährlichen Wettbewerbs um knappe Budgetmittel ein zumindest mittelfristig gesicherter Mittelrahmen zur Verfügung stehen.

Für alle staatlichen Einnahmen wie Steuern, Gebühren und Beiträge gilt das Prinzip der Nonaffektation (mit Ausnahme von Sonderabgaben, für die eine parafiskalische Verwendung finanzverfassungsrechtlich zwingend erforderlich ist). Dies bedeutet, dass sämtliche Einnahmen eines öffentlichen Haushalts zur Deckung sämtlicher Ausgaben dienen und damit erst einmal grundsätzlich nicht zweckgebunden sind. Dieses Prinzip gilt unabhängig davon, ob der Haushalt kameralistisch oder doppisch geführt wird.

Gesetzliche Zweckbindungen für Steuermittel sind zwar grundsätzlich in Ausnahmefällen rechtlich zulässig, bergen aber ein hohes Unsicherheitspotential. Eine einfache Zweckbestimmung, wie zum Beispiel im Rahmen der Energiesteuer (früher: Mineralölsteuer) für die Bundesfernstraßen, kann jederzeit aufgehoben oder, wie seit vielen Jahren praktiziert, auf weitere verkehrspolitische Zwecke ausgedehnt werden. Durch das Gesetzespaket zur Einführung der LKW-Maut (BFStrMG, VIFGG) hat der Gesetzgeber dagegen eine bewusste Entscheidung für das Gestaltungsziel Nutzerfinanzierung getroffen. Dies hat zur Folge, dass die heutige Zweckbindung der LKW-Maut erheblich haushaltsfester ist und nur durch den Gesetzgeber im Rahmen einer auch für die Bürger deutlich wahrnehmbaren gesetzlichen Aufgabe des Gestaltungsziels Nutzerfinanzierung geändert werden kann.

Der entscheidende Vorteil der Nutzerfinanzierung liegt jedoch im Gegenleistungsprinzip: Denn die Erhebung von Gebühren für die Nutzung der Straßen, hier der Bundesfernstraßen, erfordert aufgrund ihrer Ausgestaltung als Gebühr als Gegenleistung die Bereitstellung einer leistungsfähigen Straßenverkehrsinfrastruktur. Eine Steuer dagegen wird immer voraussetzungslos geschuldet. Daher ist auch die Wirkung einer steuerlichen Zweckbindung grundsätzlich anders zu bewerten als eine Zweckbindung von Gebühren.

Überlegungen zur Einrichtung von Infrastrukturfonds

Die aktuelle Diskussion um die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur knüpft an der Frage der Zweckbindung an. Mit einem staatlichen Fonds könnten Mittel in besonderer Weise für bestimmte Aufgaben reserviert werden.

Obwohl für den Begriff eines staatlichen Fonds keine Legaldefinition existiert, kann man sich bei der Zielsetzung und Ausgestaltung an der Sonderabgabenrechtsordnung orientieren, die eine gruppennützige Verwendung der vereinnahmten Mittel von Sonderabgaben als sog. Parafiscus zwingend und damit außerhalb des Haushaltes erfordert. Damit werden nicht nur die Einnahmeerzielung und die Verwendung der Einnahmen in einen korrespondierenden Zusammenhang gestellt, es kann auch eine umfassende Zweckbindung der Mittel gewährleistet werden. Eine solche umfassende Zweckbindung sieht die Finanzverfassung derzeit weder für Steuereinnahmen noch für Gebühren vor.

Denkbar ist, dass ein solcher Fonds das aktuelle und künftige Gebührenaufkommen zugewiesen bekommt und/oder aus Steuermitteln gespeist wird. Nur wenn es gelingt, im Rahmen der Fondskonstruktion einen institutionellen Bezug zwischen notwendigen Finanzierungsmitteln und Zuweisungen an den Fonds, beispielsweise durch eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung zwischen Fonds und Haushalt zu schaffen, kann ein solcher Fonds ein Instrument für eine bedarfsgerechte und betriebswirtschaftlich effiziente Bewirtschaftung von Verkehrsinfrastruktur darstellen.

Das Potential einer vollständigen Nutzerfinanzierung

Im Vorfeld der im Jahre 2005 eingeführten streckenbezogenen Maut für schwere LKW auf Autobahnen hatte die Pällmann-Kommission „Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ im Auftrag der damaligen Bundesregierung in ihrem im Jahre 2000 veröffentlichtem Schlussbericht ein strategisches Gesamtkonzept für die zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur vorgelegt. Besonders eine der Kernaussagen besitzt auch heute noch unverändert Gültigkeit: Um ein effizientes und nachhaltiges Finanzierungs- und Bewirtschaftungsregime aufzubauen, „muss ein verkehrsbezogener Finanzierungskreislauf durch Gewährleistung eines institutionellen Bezugsrahmens zwischen Abgabenlast und Mittelverwendung geschaffen werden, d.h. es muss eine konsequente Integration von Abgabepolitik und Investitionspolitik erfolgen.“ (Pällmann, 2000, S. 31 ff.). Die Pällmann-Kommission empfahl daher für alle Verkehrsträger den Umstieg auf ein vollständig durch Nutzer (oder Nutznießer) finanziertes System und die Einrichtung von staatlichen, aber privatrechtlich organisierten Finanzierungsgesellschaften. Konsequenterweise hat die Bundesregierung im Zuge der Einführung der LKW-Maut mit der Gründung der bundeseigenen privatrechtlich organisierten Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft (VIFG) einen institutionellen Anker für eine effiziente und transparente Verwendung der Einnahmen aus der LKW-Maut geschaffen.

Gegenwärtig werden Investitionen in Bau, Ausbau und Erhaltung im Bereich der Straßeninfrastruktur in Deutschland noch fast ausschließlich aus dem Haushalt finanziert. Der Straße steht somit an Investitionsmitteln im Wesentlichen zur Verfügung, was ihr an staatlichen Einnahmen aus Steuern, Gebühren, Beiträgen, neu aufgenommenen Krediten und sonstigen staatlichen Einnahmen im Wettbewerb mit anderen Ausgabeposten haushaltsjährlich zugewiesen wird. Mit der Lkw-Maut ist in diesem Finanzierungssystem allerdings eine öffentliche Abgabe vorhanden, deren Aufkommen nach Abzug der Systemkosten gemäß §11 Abs. 1 Satz 3 BFStMG einer Zweckbindung unterliegt und die in diesem Rahmen „für Bundesfernstraßen“ verwendet wird.

Diese Reduzierung auf die Einnahmeseite lässt aber entscheidende Vorteile der Nutzerfinanzierung unberücksichtigt. So bietet die Nutzerfinanzierung die Möglichkeit, geschlossene Finanzierungskreisläufe zu etablieren und damit eine Verbindung zwischen der Einnahme- und Leistungserstellungsseite zu erreichen. Ein solches Nutzerfinanzierungssystem sorgt für eine effiziente Finanzierung, ermöglicht eine effektive Planung, bewirkt eine optimale Preissetzung und führt zu einem effizienten Management.

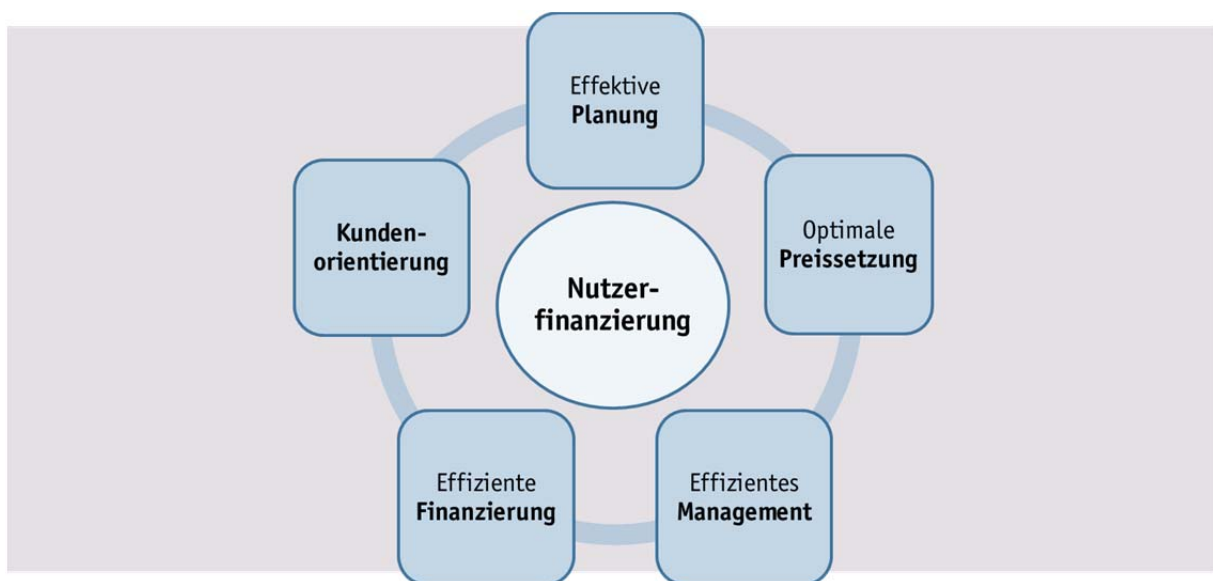


Abb. 1: Die fünf Verkehrsregeln der Nutzerfinanzierung (eigene Darstellung)

Die Nutzerfinanzierung und das damit verbundene Prinzip der Gegenleistung stärken aber auch die Kundenrolle des Nutzers, der für die Zahlung eine Gegenleistung in Form einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erhält. Der Nutzer wird zum Kunden. Das Prinzip der Gegenleistung stellt auch erhöhte Anforderungen an die Transparenz über die Mittelverwendung. Die Leistung wird über den Preis messbar und es besteht ein Bezug zu den Kosten der Erstellung und Bewirtschaftung. Auf diese Weise kann eine gesellschaftliche Akzeptanz von Nutzerentgelten hergestellt werden.

Die Nutzerfinanzierung als vollständiger Finanzierungskreislauf erfüllt dabei alle Anforderungen an ein leistungsfähiges Finanzierungsmodell. Im geschlossenen Finanzierungskreislauf werden alle nutzungsbasierten Entgelte außerhalb des Haushaltes verbucht und nach betriebswirtschaftlichen Kriterien bewirtschaftet. Eine so organisierte Nutzerfinanzierung ist in der Lage, eine stabile, langfristig am Bedarf orientierte Finanzierungsbasis zu schaffen und ermöglicht die Implementierung eines effizienten und wertorientierten Kapazitätsmanagements. Bedarfsplanung und Finanzplanung sind organisch miteinander verbunden und sorgen für Effizienz. Daneben können auch Lenkungenfunktionen mit Hilfe der Nutzerfinanzierung implementiert werden. Die Möglichkeit der Preisdifferenzierung hinsichtlich Fahrzeugtyp, Raum, Zeit und Auslastungsgrad erlaubt auch eine streckenbezogene Betrachtung von externen Kosten und Staukosten.

Quellen:

- Böger, T. R., Willmer, J. (2013): Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur: Der Blick in die Zukunft
- Böger, T. R., Sudau, J. (2012): Nutzerfinanzierung der Bundesfernstraßen: gerecht, transparent, effizient
- Kommission Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung(Dezember 2012), Abschlussbericht
- Kommission Nachhaltige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2013), Abschlussbericht
- Kossak, A., Pällmann, W.(2008): Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – eine Option mit großem Wirkungspotential
- Regierungskommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (2000): Schlussbericht
- Roland Berger Strategie Consultants (2013, im Auftrag des BDI und weiterer Verbände): Best-Practices-Studie zur Verkehrsinfrastrukturplanung und -finanzierung in der EU