

DVWG-Veranstaltung „Zukunft der Verkehrsfinanzierung in Deutschland: Zahlt der Nutzer?“
Berlin, 13.03.2013

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland

Eine (institutionen-)ökonomische Analyse zentraler Fragen und Anmerkungen zum Bericht der „Daehre-Kommission“

Prof. Dr. Thorsten Beckers

Technische Universität Berlin, Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),
Arbeitsgruppe Infrastrukturökonomie und -management

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Dr. Jan Peter Klatt
und greift auch Ergebnisse juristischer Analysen von Prof. Dr. Jürgen Kühling (Universität Regensburg,
Lehrstuhl für Öffentliches Recht) auf.*

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

**4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung**

5) Fazit

Back-Up-Folien

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

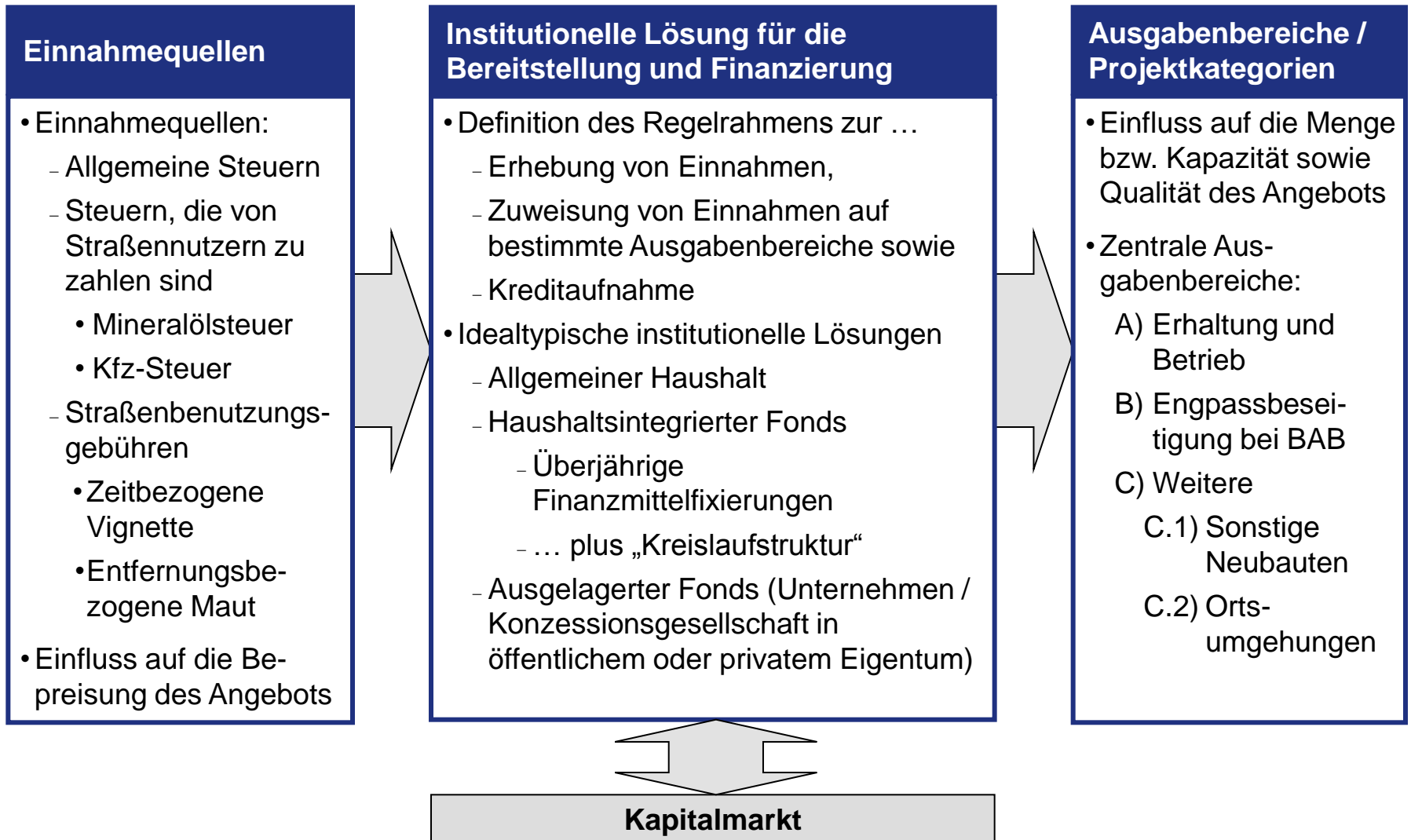
4.1) Weitere Themen

4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und Organisation der Konsensfindung

5) Fazit

Back-Up-Folien

Dimensionen bei der Bereitstellung und Finanzierung von Straßenverkehrsinfrastruktur



Zentrale Defizite der derzeitigen Finanzierung der Bundesfernstraßen

Back-up

Unzureichende Bereitstellung von Finanzmitteln für prioritäre Projekte

- Einordnung als Verteilungsproblem
 - Gesamtmittelniveau für die Bundesfernstraßen wird als gegeben angesehen
 - Ursache: Unzureichende Investitionspriorisierung auf Bundesebene in Verbindung mit Gefangenen-Dilemma beim dezentralen Einfluss auf Investitionspriorisierung
- Einordnung als Niveauproblem
 - Mittelbereitstellung für nicht-prioritäre Projekte wird als gegeben angesehen
 - Mögliche Ursache: zu geringe politische Selbstbindung
 - Hohe Transaktionskosten einer Anpassung der Finanzmittel / Ausgaben und einer ggf. damit einhergehenden Einnahmeanpassung im Rahmen des jährlichen Haushaltes
 - Akzeptanzprobleme für Mittelerhöhungen im Straßenbereich bei Unsicherheit über spätere Mittelverwendung

Stückchenweise Realisierung von Projekten

- Kurzfristorientierung der einzelnen Regionen in Verbindung mit fehlenden Vorgaben des Bundes
- Fehlende politische Selbstbindung: Jährlichkeit des Haushalts

Zentrale Elemente einer Reform der Bundesfernstraßenfinanzierung

- **Mehreinnahmen sind bei realistischer Betrachtung bei den Nutzern zu erheben (Maut oder Steuern, die von Nutzern zu entrichten sind)**
- **Fonds führen zu „politischer Selbstbindung“ und beeinflussen die Transaktionskosten und Fristigkeit politischer Einflussnahme**
- **Potentielle gewünschte Wirkungen von Fonds**
 - Fonds können überjährige Entscheidungen ermöglichen, was mit der Realisierungsdauer von Projekten und insbesondere auch Programmen im Infrastrukturbereich korrespondiert
 - Fonds können Commitments zur Verwendung von Mehreinnahmen (und in diesem Kontext auch „Kreislaufstrukturen“) beinhalten und damit die Zustimmung zu Mittelanpassungen erleichtern
 - Fonds, die sich nur auf einzelne Projektklassen / Ausgabenbereiche beziehen, können eine Sequenz bei der Mittelzuweisung etablieren, mit der Priorisierungen umgesetzt und Gefangenendilemmata bei der Mittelallokation im föderalen System reduziert werden können
- **Probleme bei Fonds: Einschränkung der haushalterischen Flexibilität**
- **Für bestimmte Ausgabenbereiche sind Fonds bzw. Fonds-Elemente zu empfehlen**
 - Erhaltung und Betrieb
*(Exkurs: Kontrahierungsprobleme bei Erhaltung berücksichtigen!
LuFV als Anreizinstrument grundsätzlich nicht geeignet.)*
 - Engpassbeseitigung bei BAB (neue Kategorie VB+ im BVWP 2015!)
- **... für andere hingegen nicht**
 - Sonstige Neubauten, Ortsumgehungen

**HH-integrierte oder
HH-ausgelagerte
Fonds-Lösung ?**

Kriteriengeleitete Bewertung von potenziellen Einnahmequellen im Bereich Straßenverkehr

Back-up

Einnahmequellen		Pkw-Maut (streckenbezogen)	Pkw-Maut (entfernungsbezogen)	Pkw-Vignette	Kfz-Steuer	Mineralölsteuer
Bewertungskriterien	Geringe Erhebungs- und Befolgungskosten	(--)	(--)	(?-)	(+)	(+)
	Geringe (ineffiziente) (Verkehrs-)Verdrängung	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	nur auf Gesamtnetz sinnvoll	<u>vermutlich</u> nur auf Gesamtnetz sinnvoll	(+)	(+/o)
	Möglichkeit des Verkehrsmanagements (Peak-Load-Pricing)	(++)	(+)	(--)	(--)	(--)
	Verursachungsgerechte Kostenanlastung (Infrastruktur, Umwelt)	(++)	(+)	(-)	(-)	(+)
Distributiver Aspekt	Einbeziehung Transitverkehr	(++)	(++)	(++)	(--)	(+/-)
Interdependenzen mit institutionellen Lösungen	Kompatibilität mit Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Mehrjahresverträgen im Haushaltssystem	ja	ja	ja	ja	ja
	Kompatibilität mit Konzessionsgesellschaften	ja	ja	ja	nein	nein

Analysebedarf zu den genauen Wirkungen von Nutzergebühren

Beziehung zwischen Einnahmequellen und institutionellen Lösungen für die Bereitstellung und Finanzierung

Back-up

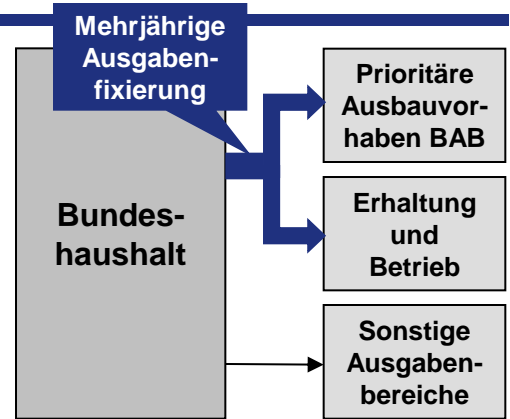
Institutionelle Lösung Einnahmequellen	Allgemeiner Haushalt	Haushalts-integrierter Fonds	Ausgelagerter Fonds
Allgemeine Steuern	X	X	Nicht möglich
Kfz-Steuer / Mineralöl- bzw. Energiesteuer	X	X	Nicht möglich
Nutzergebühren / Maut	X	X	X

Reformoption: Haushaltsintegrierter BAB-Fonds

Mehrjährige Finanzmittelfixierung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens

Grundzüge des Modells

- Mehrjährige (z.B. 5 Jahre) Finanzmittelfixierung zugunsten bestimmter Ausgabenbereiche
 - Ausbauvorhaben im BAB-Netz
 - Erhaltung und Betrieb des bestehenden Netzes
- Priorisierungsmechanismus
- Investitionsentscheidung weiterhin durch Legislative



Analyse

- Vorteile
 - Verbesserte Finanzmittelbereitstellung – speziell für prioritäre Projekte – zu erwarten
 - Reduktion der Problematik der stückchenweisen Realisierung
- Nur geringe Nachteile durch Flexibilitätsverlust

Umsetzung

- Rein gesetzliche Regelungen oder
- Vertrag zwischen BMF / BMVBS sowie einer öffentlichen Gesellschaft

Sinnvolle Option: HH-int. Fonds

- Verbindung der mehrjährigen Finanzmittelfixierung mit einer Zweckbindung von Zahlungen der Straßennutzer
- Bei Änderung des Volumens der mehrjährigen Finanzmittelfixierung entsprechende Anpassung von Steuer- und / oder Gebührentarifen

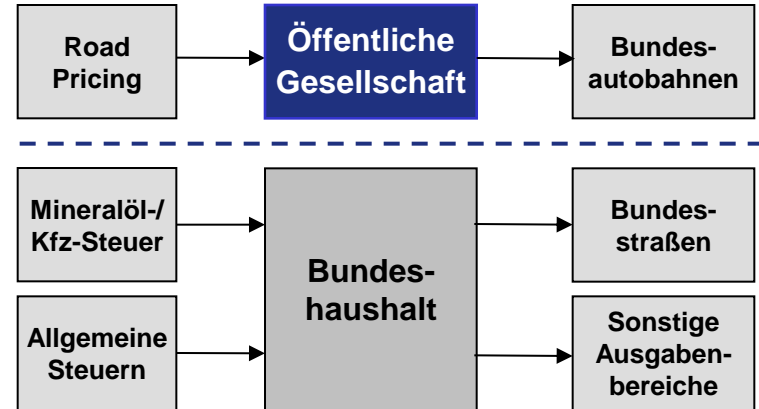


Verstärkte politische Selbstbindung (mehrjährige Finanzmittelfixierung, Kreislaufstruktur) im haushaltsrechtlichen Rahmen sinnvoll

Reformoption: Ausgelagerter BAB-Fonds

Grundzüge des Modells

- Weitreichende Übertragung von Finanzierungsaufgaben an eine öffentliche Gesellschaft
- Konzessionslaufzeit von z.B. 30-50 Jahren oder unbefristete Eigentumsübertragung
- Eigenständiger Finanzierungskreislauf außerhalb des Haushalts
- Möglichkeit zur Kreditfinanzierung außerhalb des Haushaltssystems



Effekte

Potenzielle Vorteile:

- Verstärkte Mittelfokussierung und zügigere Projektrealisierungen
- Geringe Transaktionskosten von Einnahmen- und Ausgabenvariationen (aber: in Deutschland derzeit eher Ausgleich über Verschuldung zu erwarten)

Nachteile bzw. potenzielle Probleme:

- Gefahr eines zu hohen Ausgabenniveaus
- Verlust haushalterischer Flexibilität: Langfristige Abtretung von Einnahmequellen an öffentliche Gesellschaft
- Verlust verkehrspolitischer Flexibilität
- Höhere Kapitalkosten
- Privatisierungsgefahr

Modell mit vielen Problemen behaftet und sollte daher allenfalls bei Implementierung eines stabilen institutionellen Rahmens (GG!) in Betracht gezogen werden

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung

5) Fazit

Back-Up-Folien

Finanzierung Schieneninfrastruktur

- **Überjährige politische Selbstbindung hinsichtlich Finanzmittelbereitstellung für das Bestandsnetz im haushaltsrechtlichen Rahmen grundsätzlich sinnvoll (LuFV als Variante eines haushaltsintegrierten Fonds)**
- **Kapazitätserweiterungs-Investitionsvorhaben sollten explizit in Projektklassen eingeteilt werden**
 - A-Kategorie: Beseitigung von Engpässen im (Fernverkehrs-)Netz (einschließlich Knotenmaßnahmen), vor allem relevant für den Güterverkehr
 - B.1-Kategorie: Projekte mit eher regionaler Bedeutung
 - B.2-Kategorie: Sonstige (Groß-)Projekte (wie S21, Wendlingen-Ulm etc.)
- **Überjährige politische Selbstbindung zur Finanzmittelbereitstellung für Projekte der A-Kategorie sinnvoll; speziell für diesen Bereich einhergehend mit intermodalem haushaltsintegrierten Fonds**
- **Außerdem / Exkurs:**
 - Zu prüfen: direkte Zuschüsse für das Bestandsnetz (LuFV-Mittel) erhöhen und Trassenpreise senken
 - Steuerung der Schieneninfrastruktur auf langfristige Optimierung ausrichten
 - DB-Netz auf „schwarze Null“ ausrichten

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung

5) Fazit

Back-Up-Folien

Finanzierung regionaler / kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

- **Zentrale Herausforderungen**

- Mittelniveau gewährleisten, mit dem bestehende Infrastruktur mit „normalem Erhaltungsbedarf“ erhalten werden kann sowie öffentlicher Verkehr weiter finanziert werden kann
- (Zweck-)Zuweisungssystem implementieren, mit dem „Finanzbedarfsspitzen“ in einzelnen Regionen / Kommunen abgedeckt werden können
 - Große Erhaltungsmaßnahmen
 - Neue ÖPNV-Projekte
 - ...
- **„Input-orientierter“ Ansatz (konkrete Maßnahmenarten, wie z.B. Infrastrukturinvestitionen) oder „output-orientierter“ Ansatz (Verkehrskonzepte) bei Zuweisungssystemen?**
- **Ausgelagerte Fonds (außerhalb des Haushalts) schwer vorstellbar**
- **Einnahmuzuordnung zwischen den Ebenen und -aufteilung zwischen den Gebietskörperschaften bei Einführung von Straßenbenutzungsgebühren auf dem Gesamtnetz?**
- ...

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung

5) Fazit

Back-Up-Folien

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung

5) Fazit

Back-Up-Folien

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

**4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung**

5) Fazit

Back-Up-Folien

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Kontakt:

Thorsten Beckers (tb@wip.tu-berlin.de, 030-314-23 243 / 0163-847 94 65)

Agenda

1) Finanzierung der Bundesfernstraßen

2) Finanzierung der Schieneninfrastruktur des Bundes

3) Finanzierung kommunaler Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

4) Weiteres

4.1) Weitere Themen

**4.2) Bedeutung von Konsens in der Infrastrukturpolitik und
Organisation der Konsensfindung**

5) Fazit

Back-Up-Folien