

Jahrestagung der Deutschen Verkehrswissenschaftlichen Gesellschaft e.V.  
Braunschweig, 18. Mai 2017

# **Finanzierung von nachhaltiger Infrastrukturentwicklung im Verkehrssystem**

*Die (institutionen-)ökonomische Perspektive*

Prof. Dr. Thorsten Beckers  
TU Berlin - Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP),  
Bereich Infrastrukturmanagement und Verkehrspolitik (IM-VP)

*Dieser Vortrag basiert auf gemeinsamen Forschungsarbeiten mit Tim Becker.*

# Finanzierungslösungen für die Verkehrsinfrastruktur: Ausgangslage

---

## Unterschiedliche Ansätze und Entwicklungen bei der Finanzierung der (bestehenden) Verkehrsinfrastruktur

- Deutschland
  - Forderung nach / tendenziell Entwicklung zu rein Verkehrsträger-bezogenem „Finanzierungs-Vehikel“ („Straßenfonds“ / Autobahn-Infrastrukturgesellschaft)
  - Grundsätzlich unterstützt Bund die Länder und Kommunen nicht bei der Infrastrukturfinanzierung (GVFG als „Sonderregel“ mit begrenzter finanzieller Bedeutung)
- Schweiz
  - Explizite intermodale Elemente in der Fondsarchitektur
  - Agglomerations-Fonds

## (Weitere) aktuelle und zukünftige Fragestellungen

- Erhalt ÖPNV-Infrastruktur
- Ausbau ÖPNV-Infrastruktur in wachsenden Ballungsräumen
- Schnellladeinfrastruktur für die Elektromobilität
- Ggf. Infrastruktur für Oberleitungs-LKW
- ...

# Grundlegende Zusammenhänge bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

## Finanzmittel aus Einnahmequellen

- Ansatzpunkte: Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote, Anlieger, Drittnutzer, ..., Bürger / Steuerzahler
- Anlass: bei Nutzung bzw. im Betrieb, unabhängig von Nutzung, ...
- Form: (Einmalzahlungen,) zeitbezogene Zahlungen, Entfernungs-/ Routenbezogene Zahlungen, ...



## Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

- Kompetenzzuordnungen (an Parlament, Behörden/Regulierer, ...) und Entscheidungs-/Koordinationsregeln sowie Fristigkeiten  
Typische Lösungen: Eigenständige Kreislaufstrukturen („ausgelagerte Fonds“), Haushalts-integrierte Kreislaufstrukturen („haushaltsinterne Fonds“), Haushalt, ...
- Umfang der Kapitalaufnahme im Kontext der deutschen Schuldenbremse (Art. 115 GG) und der europäischen Schuldenbremse („Maastricht“)



## Ausgabenzwecke / Finanzierungsbereiche

- Infrastruktur, *außerdem* : Rollmaterial, Verkehrsangebote
  - bei Infrastruktur: Neue Kapazität (Ausbau, Neubau), Erhaltung, Betrieb
  - *bei Rollmaterial*: Neue Kapazität, Instandhaltung, Betrieb
- Allokativ und/oder distributiv / strukturpolitisch bedeutsame Maßnahmen

# Zentrale Ansätze für die Analyse und Bewertung der Eignung von Finanzierungslösungen

## Finanzmittel aus Einnahmequellen

- Ansatzpunkte: Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote, Anlieger, Drittnutzer, ..., Bürger / Steuerzahler
- Anlass: bei Nutzung, unabhängig von Nutzung
- Form: (Einmalzahlungen,) zeitbezogene Zahlungen, Entfernungs-/ Routenbezogene Zahlungen, ...

### Wohlfahrtsökonomik

- Erhebungskosten
  - Lenkungs-/Verdrängungswirkungen
- Zu beachten: (Rechtliche) Kompatibilität mit institutioneller Lösung für B.u.F.

## Institutionelle Lösung für die Bereitstellung und Finanzierung

- Kompetenzzuordnungen (an Parlament, Behörden/Regulierer, ...) und Entscheidungs-/Koordinationsregeln sowie Fristigkeiten  
Typische Lösungen: Eigenständige Kreislaufstrukturen („ausgelagerte Fonds“), Haushalts-integrierte Kreislaufstrukturen („haushaltsinterne Fonds“), Haushalt, ...
- Umfang der Kapitalaufnahme im Kontext der deutschen Schuldenbremse (Art. 115 GG) und der europäischen Schuldenbremse („Maastricht“)

### Institutionenökonomik

- Ziel: Effektivität und Effizienz von Finanzierungsregimen
- ... u.a. bedingt durch Umfang an politischer Selbstbindung
- Zu beachten: Geringe politische TAK bei Einnahme-/Ausgabeanpassungen durch Abkehr bzw. Modifikation des klassischen haushalterischen Ansatzes ggf. sinnvoll möglich

## Ausgabenzwecke / Finanzierungsbereiche

- Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote
  - bei Infrastruktur: Neue Kapazität (Ausbau, Neubau), Erhaltung, Betrieb
  - bei Rollmaterial: Neue Kapazität, Instandhaltung, Betrieb
- Allokativ und/oder distributiv / strukturpolitisch bedeutsame Maßnahmen

### Wohlfahrtsökonomik

Politischer Entscheidungsbedarf zu intergenerativer Verteilungsfrage

- Wohlfahrtsökonomik
- Bewertung der Projektwirkungen
- Gesellschaftliche / politische Ziele (Bzw. politische Selbstbindung und Akzeptanz der Ergebnisse des freien Spiels der wirtschaftlichen Kräfte)

# Umfang von Systembereichen, für die spezielle / eigenständige Finanzierungslösungen gelten sollten

## Finanzmittel aus Einnahmequellen

- Ansatzpunkte: Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote, Anlieger, Drittnutzer, ..., Bürger / Steuerzahler
- Anlass: bei Nutzung, unabhängig von Nutzung
- Form: (Einmalzahlungen,) zeitbezogene Zahlungen, bezogene Zahlungen, ...

## Institutionelle Lösung für die Bereitstellung

- Kompetenzzuordnungen (an Parlament, Behörden), Entscheidungs-/Koordinationsregeln sowie Fristigkeiten
- Typische Lösungen: Eigenständige Kreislaufstrukturen („Fonds“), Haushalts-integrierte Kreislaufstrukturen („Fonds“), Haushalt, ...
- Umfang der Kapitalaufnahme im Kontext der deutschen Grundgesetz (Art. 115 GG) und der europäischen Schuldenregeln

## Ausgabenzwecke / Finanzierungsbereiche

- Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote
  - bei Infrastruktur: Neue Kapazität (Ausbau, Neubau), Erhaltung, Betrieb
  - bei Rollmaterial: Neue Kapazität, Instandhaltung, Betrieb
- Allokativ und/oder distributiv / strukturpolitisch bedeutsame Maßnahmen

### • Einzelstrecken / Objekte vs. Netzweite Lösungen

- Netzweite Lösungen i.d.R. vorteilhaft
- Koordination über verschiedenen Ebenen / Baulastträgern zugeordnete Netzbereiche hinweg i.d.R. sinnvoll (zur Vermeidung ineffizienter Verkehrsverdrängung !)

### • Oftmals sinnvoll: Separate Finanzierungswege für eher allokativ und eher distributiv begründete Vorhaben

### • Rationalität für intermodale Finanzierungslösungen – Beispiel

- Nutzen für (verbleibende) Mautzahler, wenn Verkehr auf die Schiene / in den ÖV verlagert wird und Kapazitätsengpässe im Straßenverkehr abnehmen
- Verbesserter ÖV als Kompensation für verdrängte, ehemalige Straßennutzer
- Ausbau ÖV, um im Zusammenhang mit der Aufnahme verdrängter, ehemaliger Straßennutzer Verschlechterungen für „alte“ ÖV-Nutzer zu vermeiden

# Einbezug privater Akteure in die Bereitstellung und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur

## Finanzmittel aus Einnahmequellen

- Ansatzpunkte: Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote, ...; Drittnutzer, ..., Bürger / Steuerzahler
- Anlass: bei Nutzung, unabhängig von Nutzungszweck
- Form: (Einmalzahlungen,) zeitbezogene Zahlungen, ...



## Institutionelle Lösung für die Bereitstellung

- Kompetenzzuordnungen (an Parlament, Behörden), Entscheidungs-/Koordinationsregeln sowie Finanzierung
- Typische Lösungen: Eigenständige Kreislaufwirtschaft („Fonds“), Haushalts-integrierte Kreislaufwirtschaft („Fonds“), Haushalt, ...
- Umfang der Kapitalaufnahme in Deutschland (Art. 115 GG) und der europäischen Union



## Ausgabenzwecke / Finanzierungsberücksichtigung

- Infrastruktur, Rollmaterial, Verkehrsangebote
  - bei Infrastruktur: Neue Kapazität (Ausbau, Instandhaltung)
  - bei Rollmaterial: Neue Kapazität, Instandhaltung
- Allokativ und/oder distributiv / strukturpolitisch bedeutsame Maßnahmen

- **Insoweit Entscheidungen unreguliert von Privaten zu treffen sind und sie (aufgrund einer entsprechenden Risikoallokation) die Konsequenzen ihrer Entscheidungen vertreten sollen, ist eine private Kapitalbereitstellung sinnvoll**
  - Geringe praktische Relevanz !
  - Zu beachten: Vorteilhafter Umfang der Risikoübertragung und sinnvolle Schwellenwerte für die Verantwortung / Haftung der Privaten
- **Zum Teil werden private Akteure und privates Kapital einbezogen, um die deutsche Schuldenbremse (Art. 115 GG) und/oder die europäische Schuldenbremse (“Maastricht“) bzw. die dahinter stehenden Grundgedanken zu umgehen**
  - Mehrkosten durch höhere private Kapitalkosten (im Kontext unvollständiger Verträge / Regulierungsregeln)
  - Z.T. erfordert „Umgehung“ der Schuldenbremse gar keine private (Kapital-)Beteiligung, sondern lediglich geeignet ausgestaltete öffentliche Lösungen (Beispiel: ASFINAG)
  - Handlungsempfehlung: Anpassung der Schuldenbremse, um Fehlanreize hinsichtlich der Realisierung ineffizienter ÖPPs und Privatisierungen zu beseitigen

# Empfehlungen für die Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf Bundesebene

---

- **Bundesfernstraßen**

- Mehrjährigkeit für Engpassbeseitigung, Erhaltung und Betriebsdienst
- Beschlüsse über Neubau nach dem bisherigen Verfahren (im Haushalt)
- Finanzierungskreislauf (auch unter Einbezug von Mineralöl- oder Kfz-Steuer) im haushaltsrechtlichen Rahmen nach Schweizer Modell

- **Schieneinfrastruktur**

- Mehrjährigkeit für Erhaltung und Betriebsdienst (aber großer Reformbedarf bei der „LuFV“)
- Annäherung an Grenzkosten bei der Infrastrukturbepreisung zu grundsätzlich empfehlen, aber zu beachten: Interdependenzen zur Ausgestaltung der Organisationsmodelle für SPNV und SPFV
- Intermodale Finanzierungslösungen für Engpassbeseitigung

- **Ladeinfrastruktur für die Elektromobilität**

- Nicht sinnvoll: Bereitstellung und Finanzierung im Wettbewerb
- Zu empfehlen: Zentralität bei Bereitstellung und Finanzierung

- **Ggf. zukünftig von Relevanz: Oberleitungs-LKW**

# Finanzierung dezentraler (also kommunaler) Verkehrsinfrastruktur und des ÖPNV

---

- **Zentrale (Co-)Finanzierung dezentraler Infrastrukturmaßnahmen sinnvoll?**
  - Vorteile zentraler (Co-)Finanzierung
    - (+) Geringere Kosten der Mittelherhebung (insbesondere bei zwischen Kommunen und intertemporal stark schwankendem dezentralem Mittelbedarf)
  - Nachteile zentraler (Co-)Finanzierung
    - (–) Wissensdefizite auf zentraler Ebene
    - (–) Fehlanreize für dezentrale Ebene
- **Instrumente zur Reduktion der (Wissens-/Anreiz-)Probleme bei zentraler Finanzierung**
  - Dezentrale Co-Finanzierung
  - Standardisierte Bewertungsverfahren
- **Art der Maßnahmen, die zentral (co-)finanziert werden**
  - Bestimmte einzelne Investitionsvorhaben oder „sinnvolle Maßnahmenpakete“?
  - Trade-Off's (Bewertbarkeit vs. Fehlanreize)
- **Handlungsempfehlungen**
  - Mittelniveau auf der dezentralen (kommunalen) Ebene gewährleisten, mit dem i.d.R. bestehende Infrastruktur erhalten sowie öffentlicher Verkehr weiter finanziert werden kann
  - (Zweck-)Zuweisungssystem implementieren bzw. „verstärken“, mit dem „Finanzbedarfsspitzen“ in einzelnen Regionen / Kommunen abgedeckt werden können
    - Neue ÖPNV-Projekte
    - Ggf. auch große Erhaltungsmaßnahmen
    - ...



---

**Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!**

Kontaktdaten

Thorsten Beckers (tb@wip.tu-berlin.de, Tel.-Nr. 030-314-25048 / 0163-8479465)