

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, Modernisierung)
 - 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)