

Verkehrspolitischer Ausbruch aus der Betonwelt! Aber durch Nutzerfinanzierung?

René Bormann¹

Auf einen Blick

In Deutschland stellen wir jedes Jahr einen neuen Rekord auf. Jedes Jahr wurden mehr Güter und Personen durch unser Land transportiert. Dieses geschieht zunehmend auf der Straße.

Auch in den kommenden Jahren wird sich diese Entwicklung fortsetzen. Wollen wir dies? Wie wollen wir den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur finanzieren? Wie können wir Verkehr auf alternative Verkehrsträger umlenken? Eine Finanzierung der Infrastruktur durch die Verursacher der Kosten ist eine Lösung. Eine Lösung, die eine neue Verkehrspolitik mit weniger neuen Straßen und weniger Umweltbelastungen ermöglicht.

Verkehr erzeugt Verkehr, Wachstum erzeugt Verkehr, wirtschaftliche Integration erzeugt Verkehr. Mit dem Verkehrsaufkommen steigen die Kosten für die Erhaltung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, nicht zu nennen die externen Kosten wie Unfälle, Flächenverbrauch und Emissionen. Findet dieser Verkehr überwiegend auf der Straße statt, führt dies zu einem Straßennetz, das überlastet ist, bei gleichzeitigen Kapazitätsreserven des Schienen- und Wasserstraßennetzes. Ein bestehendes chronisches Finanzdefizit wird durch die einseitige Auslastung noch verstärkt.

Mobilität sichern, aber integriert

Mobilität ist eine Voraussetzung von Entwicklung, sie erschließt Räume und schafft Anbindung. Zugleich erzeugt sie externe Kosten. Ziel muss es deshalb sein, unter der Voraussetzung abnehmender Belastungen für Mensch und Umwelt Mobilität zu sichern. Dies erfordert eine optimierte Nutzung der gesamten Verkehrsinfrastruktur durch eine integrierte Verkehrspolitik, die alle Verkehrsträger verzahnt, Interoperabilität – die Zusammenarbeit verschiedener Systeme, Techniken oder Organisationen – und fairen Zugang für alle Netze gewährleistet und verkehrsträgerübergreifende faire Wettbewerbsbedin-

gungen schafft. Voraussetzung ist die Verankerung des Verursacherprinzips und die Verantwortung des Staates für die Infrastrukturplanung.

Eine nachhaltige Verkehrspolitik dient der Schaffung lebenswerter Regionen mit einer gut entwickelten städtischen und regionalen Infrastruktur, die die Wiedergewinnung des öffentlichen Raums für die Bürger und Bürgerinnen fördert und nicht deren Lebensqualität durch externe Kosten vermindert.

Wachstum vor allem auf der Straße

Die Fakten: Zwischen 1950 und 2006 nahm der Personenverkehr um ca. 1.130 Prozent zu. Mit ca. 820 Prozent wuchs der Güterverkehr im selben Zeitraum nur wenig langsamer.² Dieser Zuwachs an Mobilität bei den Personen und den Gütern ging einher mit einer Verschiebung von der Schiene auf die Straße. Wurden im Jahre 1950 noch 62,3 Prozent der Güter von der Eisenbahn transportiert, waren es 2006 nur noch 17,7 Prozent. Obwohl gegenwärtig der Personenverkehr stagniert und langfristig von einem Rückgang auszugehen ist, wird der Güterverkehr durch eine tiefere Integration der neuen EU-Mitgliedsländer, durch „Just in time production“, Outsourcing und Globalisierung weiter ansteigen.

Hinzu kommt, dass der Ausbau der Infrastruktur hinter dem Bedarf zurückgeblieben ist. Als Folge stößt die Straße an ihre Kapazitätsgrenze. Ein weiterer Ausbau ist jedoch auf Grund von Platzmangel nur begrenzt bzw. nur zu prohibitiven Kosten möglich. Dem stehen, durch mangelnde Attraktivität, vor allem auf Grund geringer Geschwindigkeit des Transportsystems, unausgelastete Kapazitäten im Bereich Schiene und Wasserstraßen gegenüber. Ein weiteres Wachstum des Verkehrs erfordert somit eine Verlagerung von der Straße auf alternative Verkehrsmittel, was Investitionen mit dem Ziel des Abbaus von Kapazitätsengpässen vor allem bei Knotenpunkten zum Wechsel des Transportmittels erfordert. Der Finanzbedarf, der zur Bewältigung dieser Entwicklung notwendig ist, wird durch die unterlassenen Erhaltungsinvestitionen der letzten Jahrzehnte vergrößert. So nahm der Modernitätsgrad – der ausdrückt, wie viel Prozent des anfänglich

vorhandenen Vermögens noch vorhanden ist – der Straßen und Brücken von 82 % in 1980 auf 67 % in 2007 ab.

Effizient nur auf Kosten der Umwelt

Ermöglicht wurde das Wachstum des Verkehrs, wie auch die Verschiebung der Verteilung des Transportaufkommens auf die verschiedenen Verkehrsträger, durch das Sinken der Transportkosten und die Überwälzung der externen Kosten auf die Allgemeinheit. Da der Verkehr nicht für alle Kosten aufkommt, die durch ihn verursacht werden, stellt sich ein nicht marktgerechter Preis ein, der die Entstehung von Verkehr begünstigt. Zusätzlich ist der sich einstellende Preis strukturell verzerrt. Er begünstigt die Straße und belastet die Eisenbahn und die Binnenschifffahrt. Die sich einstellende stärkere Nutzung straßenbezogener Verkehrsdienstleistungen führte zu einem einseitigen Ausbau des Straßennetzes zu Lasten des Schienennetzes. Die scheinbar billigeren Verkehrslösungen sind somit nicht wirklich effizienter, sie stellen nur eine Umverteilung zulasten der Bevölkerung und der Umwelt dar.

Ein Mittel, diese Fehlallokation zu korrigieren, liegt in der Internalisierung aller externen Kosten, was zu einem Preis führt, der die realen Kosten des Verkehrs widerspiegelt. Als Folge kann es zu einer Entkopplung von Wirtschaftsentwicklung und Verkehrswachstum und von Verkehrswachstum und Umweltbelastung kommen. Zu flankieren ist diese Entwicklung mit Investitionen in alternative Verkehrssysteme, vor allem, um deren Systemgeschwindigkeit und Systemwechselgeschwindigkeiten zu erhöhen. Denn nur wenn die Voraussetzungen für eine Verlagerung geschaffen sind, kann das Ziel der effizienteren, gesellschaftlich optimierten Nutzung aller Verkehrsträger, der Ausnutzung aller verfügbaren Netzkapazitäten und die Vermeidung von mehr Straßenverkehr erreicht werden. Die Lenkungs-funktion der Internalisierung ist an eine öffentliche Gestaltungsfunktion gebunden, die möglicherweise einzelunternehmerischem Handeln entgegensteht. Um einen solchen Interessengegensatz zu vermeiden, ist zu gewährleisten, dass die Infrastruktur in öffentlicher Hand bleibt.

Nutzerfinanzierung als Antwort?

Ein Mittel zur Internalisierung der externen Kosten, zur Lenkung von Verkehr sowie für das Generieren eines kontinuierlichen Mittelzuflusses ist die Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur. Welche Vorteile und Nachteile hat ein solches System der Kostenüberwälzung? Wie muss es ausgestaltet sein?

Die Vorteile der Nutzerfinanzierung lassen sich in die Kategorien *Finanzierung*, *Lenkung* und *Angebot in der Fläche* unterteilen.

Finanzierung: Im Gegensatz zu Steuereinnahmen ermöglicht die Erhebung von Gebühren eine Zweckbindung der eingenommenen Mittel für Investitionen in die gesamte Verkehrsinfrastruktur. Mit der daraus resultierenden Loslösung der Infrastrukturfinanzierung aus dem allgemeinen Haushalt wird ein kontinuierlicher bedarfsgerechter Mittelzufluss gewährleistet. Wird die Infrastruktur in eine der öffentlichen Hand gehörenden Gesellschaft übertragen, kann diese günstig refinanziert eigenständig die Lücke zwischen Bedarf und Einnahmen schließen. Notwendige Investitionen könnten zügig realisiert werden und die öffentliche Hand hätte weiterhin eine Kontrollfunktion bei Planung und Betrieb. Die gegenwärtige Praxis der Finanzierung größerer Investitionen mit Hilfe von Public Private Partnerships (PPP), die den gegenwärtigen Haushalt nur begrenzt belasten, aber über die gesamte Laufzeit teurer sind als eine direkte Finanzierung der öffentlichen Hand, wäre bei der Verkehrsinfrastruktur nicht mehr notwendig. Ein Instrument, das einen bedarfsgerechten Mittelzufluss gewährleistet, würde die Investitionskosten langfristig senken.

Lenkung: Das Erheben von kostendeckenden Gebühren für die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur führt zu einer veränderten Kostensituation für die einzelnen Verkehrsmittel. Der Individual- und der LKW-Verkehr werden sich verteuern. Dieses führt zu Bemühungen, die Kapazität eines Fahrzeugs besser auszulasten. Da möglicherweise andere Transportsysteme durch die zusätzlichen Kosten bessergestellt werden, führen Nutzergebühren, wenn die Möglichkeit einer Überwälzung der Kosten nicht möglich ist, zu einer Verlagerung des Verkehrs auf andere Verkehrssysteme, vorausgesetzt, diese verfügen über die notwen-

digen Kapazitätsreserven. Eine Verteuerung wird zusätzlich zu einer Verhaltensänderung führen, die sowohl bei Haushalten als auch bei Unternehmen Strategien zur Verkehrsvermeidung fördert. Sowohl die Verlagerung als auch die Vermeidung von Verkehr kann zu einer ökonomisch und ökologisch effizienteren Nutzung der Ressourcen führen. Da verursachergerechte Gebühren die Auslastung aller verfügbaren Kapazitäten begünstigen und die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten bei bestehenden Kapazitätsreserven benachteiligen, wird der Verbrauch an Fläche und finanziellen Mitteln begrenzt bzw. vermindert.

Angebot in der Fläche: Bei der skizzierten Umstellung der Finanzierung bleibt der Staat weiterhin Eigentümer der Verkehrsinfrastruktur und kontrolliert die Planung und den Betrieb. Damit wird eine, aus privatwirtschaftlichen Aspekten nicht lohnende, Berücksichtigung der Fläche gewährleistet. Ein weiterer Aspekt ist die mögliche Umlage externer Kosten, wie z. B. Lärmbelastung, Unfälle, Emissionen von klima- und gesundheitsschädlichen Abgasen, die gegenwärtig von Dritten getragen werden müssen.

Nutzerfinanzierung als Irrweg?

Neben den geschilderten Vorteilen hat eine Nutzerfinanzierung auch Nachteile. Hier werden vor allem *Ausweichbewegungen*, *Belastungen einkommensschwacher Haushalte* und *Beeinträchtigungen der Finanzierungsfunktion* angeführt. Wie bei der Einführung der LKW-Maut geschehen, führt eine Nutzergebühr, die nur auf Autobahnen erhoben wird, zu *Ausweichbewegungen* zulasten anderer Straßen. Da diese nicht für die hohen Belastungen ausgelegt sind, führt die Verlagerung zu erhöhten Kosten. Indem mögliche Ausweichstrecken ebenfalls kostenpflichtig werden, lässt sich diese Ausweichreaktion vermeiden. Eine umfassendere Lösung wäre die Erhebung von Nutzergebühren auf allen Straßen.

Gegner der nutzungsabhängigen Gebühren kritisieren die übermäßige *Belastung einkommensschwacher Haushalte*. Durch eine Senkung der Mineralölsteuer bzw. die Abschaffung der Kfz-Steuer würde sich die Belastung von Haushalten in Grenzen halten.³ Da es sich um eine Finanzierung in Abhängigkeit von der Nutzung handelt, ist es möglich, dass einzelne Haushalte entlastet

werden. Eine vollkommene Kostenneutralität wird es jedoch nicht geben und soll es auch nicht geben, denn dann wäre eine Lenkungsfunktion nicht möglich. Geht die Einführung der Gebührenfinanzierung mit der Abschaffung der Kfz-Steuer oder der Senkung der Mineralölsteuer einher, wird der durchschnittliche PKW-Besitzer nur unwesentlich belastet. Die Nutzerfinanzierung hat somit nicht die Funktion einer weiteren Steuer, mit der die Autofahrer belastet werden sollen.

Das Verfolgen von Zielen, die über die Finanzierung der entsprechenden Verkehrsträger hinausgeht, *beeinträchtigt die Finanzierungsfunktion*. Dem ist zu entgegnen, dass mit Hilfe von Nutzerfinanzierung die verursachten Kosten internalisiert werden sollen. Die Einnahmen werden zur Deckung des Finanzbedarfs verwendet. Das bedeutet, dass der Investitionsbedarf zur Bewältigung möglicher Verlagerungseffekte auf alternative Verkehrssysteme aus den durch die Nutzerfinanzierung erwirtschafteten Mitteln finanziert werden muss. Und dass die Verlagerungseffekte die Folge und nicht das Ziel einer solchen Umstellung sind.

Selbständigkeit als Voraussetzung

Der erste Schritt in Richtung Nutzerfinanzierung wurde mit der Gründung einer Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft bereits getan. Jetzt muss, damit durch die Nutzerfinanzierung auch die notwendigen Investitionen getätigt werden können, die Infrastrukturfinanzierungsgesellschaft vom Staatshaushalt und damit vom Defizitkriterium des Maastricht-Vertrages abgekoppelt werden. Denn sonst werden die Schulden dieser Gesellschaft der öffentlichen Hand zugerechnet und sie kann nur unter Beachtung des staatlichen Budgetdefizits investieren. Notwendig hierfür ist die Weiterentwicklung der Finanzierungsgesellschaft in eine Betreibergesellschaft mit einer Leis-

tungsvereinbarung. Wobei die Verantwortung über die Bestimmung des Netzzustands und der Ausbaumaßnahmen weiterhin beim Parlament bleibt. In diesem Rahmen sollte eine Reform der Länderauftragsverwaltung mit dem Ziel, die Straßenbewirtschaftung der Betreibergesellschaft zu übertragen, erfolgen.

Mehr Lebensqualität bei mehr Verkehr

Die Verankerung des Verursacherprinzips ist nicht nur unter Finanzierungsaspekten sinnvoll. Werden alle Verkehrsinfrastruktursysteme über orts-, zeit- und kapazitätsabhängige Nutzergebühren finanziert, können bestehende Reserven ausgeschöpft und damit die Effizienz der Systeme gesteigert werden. Zusätzlich könnten die externen Kosten des Verkehrs mit auf die Verursacher umgelegt werden, was die Effizienz des Systems weiter steigert und zu starken Verkehrsverlagerungen führt. Ausgeschöpft wird das Potenzial der Nutzerfinanzierung nur, wenn die öffentliche Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserwege) im Besitz der öffentlichen Hand verbleibt. Nur dann kann sie einen freien Zugang zur Verkehrsinfrastruktur, die Interoperabilität und die Verzahnung der Verkehrsträger und damit verkehrsträgerübergreifend faire Wettbewerbsbedingungen gewährleisten.

Mit der Verankerung des Verursacherprinzips bei der Finanzierung lassen sich, wie dargestellt, Ziele sozialdemokratischer Verkehrspolitik realisieren und die Lebensqualität fördern. Neben der Umstellung der Finanzierung, mit der ein notwendiger Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur ermöglicht wird, können die externen Kosten des Verkehrs gemindert und gegenfinanziert werden. Dies führt zu einer Gewährleistung von Mobilität, bei abnehmender Belastung für Mensch und Umwelt.

- 1 Der Autor, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, dankt den Referenten der Veranstaltung „Perspektive Nutzerfinanzierung – Zukunft der Infrastruktur im Verkehr“, die im Juli 2007 von dem Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung in Berlin veranstaltet wurde, sowie Michael Dauderstädt für wertvolle Hinweise.
- 2 In realen Zahlen: Von 1950 bis 2006 stiegen die Personenkilometer von 85 Mrd. auf 1049 Mrd. Die Transportleistung des Güterverkehrs (ohne Rohrfernleitungen) belief sich im Jahre 1950 auf 63 und 2006 auf 580 Mrd. Tonnenkilometer. Vgl.: Deutscher Bundestag (2006), Straßenbaubericht, Berlin, S. 13f; Kommission Verkehrsstrukturfinanzierung (2000), Schlussbericht, Berlin, S. 10.
- 3 Vgl. etwa: Rothengatter, W./Seiler, G./Eberhard, C. (2000), Berechnung wegekostenorientierter Benutzungsentgelte für die Bundesfernstraßen und Abschätzung der wirtschaftlichen Auswirkungen, in: Kommission Verkehrsstrukturfinanzierung (2000), Schlussbericht, Berlin, S. 23f.