

Bericht der Kommission

**„Zukunft der Verkehrs-
infrastrukturfinanzierung“**

**Vorsitzender der Kommission
Karl-Heinz Daehre**

Dezember 2012

Vorsitzender der Kommission:

- Dr. rer. nat. Karl-Heinz Daehre, Minister a. D. (Magdeburg)

Stellvertretende Vorsitzende der Kommission:

- Minister Jörg Vogelsänger (Brandenburg)
- Staatssekretär Rainer Bomba (Berlin)

Mitglieder der Kommission:

- Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg)
- Minister Joachim Herrmann (Bayern)
- Senator Frank Horch (Hamburg)
- Minister Dieter Posch (Hessen),
ab Juni 2012 Minister Florian Rentsch
- Minister Harry Kurt Voigtsberger (Nordrhein-Westfalen),
ab Juni 2012 Minister Michael Groschek
- Minister Christian Carius (Thüringen)

Mitarbeiter der Kommission:

- Dipl.-Wirtsch.-Ing. Fabian Behrendt (Magdeburg)
- Ulrich-Karl Engel (Blankenburg/Harz)
- Dr. Hans-Joachim Gottschalk (Wilhelmshaven)
- Dr.-Ing. Sebastian Trojahn (Magdeburg)

Berater der Kommission:

- Dr. Till Ackermann (Köln)
- Prof. Dr. Klaus J. Beckmann (Berlin)
- Prof. Torsten R. Böger (Berlin)
- Dr. Andreas Kossak (Hamburg)
- Prof. Dr. Werner Rothengatter (Karlsruhe)
- Dipl.-Kfm. Frank M. Schmid (Willich)

Danksagung

Die Kommission dankt der Arbeitsgruppe, den beteiligten wissenschaftlichen Beratern sowie den Arbeitskreisen Straßenbaupolitik und Bahnpolitik der Verkehrsministerkonferenz und den Vertreterinnen und Vertretern der Ministerien und Ämter des Bundes und der Länder, insbesondere Herrn Dietrich, Herrn Irmer, Herrn Dr. Kaufmann, Frau Dr. Krüger, Herrn Maatz, Herrn Neumann, Herrn Dr. Schulz, Herrn Treder, Herrn Weber und Herrn Wiebel.

In den Kommissionsbericht flossen auch die Stellungnahmen und Beiträge der nachstehend aufgeführten Institutionen und Verbände ein.

- ADAC e. V.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e. V. (BAG-SPNV)
- Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e. V. (BDB)
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e. V. (bdo)
- Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung e. V. (BGL)
- Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen e. V. (BÖB)
- Bundesvereinigung Logistik e. V. (BVL)
- DB Netz AG
- Deutscher Landkreistag (DLT)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- Deutscher Städtetag (DST)
- Deutsches Verkehrsforum e. V.
- Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung IFF Magdeburg
- Generaldirektion der Europäischen Kommission für Mobilität und Verkehr
- Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU),
- Pro Mobilität e. V.
- Verband der Automobilindustrie e. V. (VDA)
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e. V. (VDV)
- Umweltbundesamt
- Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e. V. (ZDS)

Personelle und fachliche Unterstützung erfuhr die Kommission durch das Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung IFF in Magdeburg unter Leitung von Prof. Dr.-Ing. habil. Prof. E. h. Dr. h. c. mult. Michael Schenk. Darüber hinaus gilt unser Dank für die konstruktive Zusammenarbeit Herrn Spitzner, den Vertretern der Kommunalen Spitzenverbände, namentlich Herrn von Lojewski (Deutscher Städtetag), Herrn Fuchs und Herrn Hansen (Deutscher Städte- und Gemeindebund), Herrn Wohltmann und Herrn Dr. Brohm (Deutscher Landkreistag) sowie dem Präsidenten Herr Fenske und dem Hauptgeschäftsführer Herrn Wolff des Verbands Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV). Für die organisatorische Betreuung bedankt sich die Kommission bei den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesrates Herrn Dr. Wisser und Frau Wiehe sowie Frau Frisch und Frau Skoberla. Frau Winkler verdient besondere Anerkennung für ihre engagierte Mitarbeit in der Geschäftsstelle Magdeburg. Für die Begleitung durch das Vorsitzland der Verkehrsministerkonferenz Brandenburg gilt unser Dank Frau Klebe, Herrn Jupe und Frau Rabe.

Zusammenfassung

Der Bericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ geht von der grundsätzlichen Feststellung der Verkehrsministerkonferenz aus, dass der Wirtschaftsstandort Deutschland wie auch die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger durch einen fortschreitenden Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur ernsthaft gefährdet sind. Dies wird für alle Verkehrsträger in der Baulast des Bundes, der Länder, der Landkreise und der Gemeinden festgestellt. Da diesem Problembewusstsein der Fachöffentlichkeit bislang keine adäquate gesellschaftliche Wahrnehmung folgte, wird es für erforderlich gehalten, eine ergebnisorientierte Debatte zur Bedeutung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur als einen wesentlichen Teil der staatlichen Daseinsvorsorge und ihrer bedarfsgerechten Finanzierung anzustoßen.

Der Bericht folgt dem Ziel, für den erforderlichen politischen und gesellschaftlichen Diskussionsprozess eine qualifizierte Basis zur Versachlichung der Debatte zu schaffen. „Gefühlte“ Wahrnehmungen sollen eine reale Grundlage erhalten. Das ermittelte Defizit von mind. 7,2 Mrd. € pro Jahr für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße zeigt mehr als deutlich den Handlungsbedarf, um weitere volkswirtschaftliche Schäden zu vermeiden und den Wirtschaftsstandort Deutschland nicht zu gefährden.

Um den für eine Debatte erforderlichen Raum zu belassen, enthält sich der Bericht einer Fokussierung auf einzelne Lösungen.

Durch eine Erörterung von Grundsätzen und Leitlinien in der Verkehrsministerkonferenz erfährt die Kommissionsarbeit über die direkte Finanzierungsfrage hinaus zunächst eine Einordnung in die aktuellen Herausforderungen an die Verkehrspolitik, wie gesellschaftliche Veränderungen, verstärkte Umweltaforderungen und die finanziellen Rahmenbedingungen.

Der vorliegende Abschlussbericht selbst geht von einer fundierten Analyse des derzeitigen Systems und einer fachlichen Zustandsbeschreibung der Verkehrsinfrastruktur aus.

Anknüpfend an die verkehrspolitische Zielbestimmung und den aktuellen Handlungsbedarf für den Erhalt und den Betrieb der Bestandsnetze, geht der Bericht davon aus, dass die finanziellen Ressourcen zunächst vorrangig in diesem Bereich einzusetzen sind. Neubauvorhaben bedürfen hiernach weiterhin einer eindeutigen politischen Entscheidung einschließlich der projektbezogenen Finanzierung.

Bei den Instrumenten der Finanzierung ruft der Bericht die zunächst naheliegenden Änderungsmöglichkeiten auf, wie die Hebung von Einsparpotenzialen im gegenwärtigen System, eine Erhöhung des Anteils für den Verkehrssektor aus den Einnahmen der Mineralölsteuer sowie eine bedarfsgerechtere Erhöhung der Haushaltsansätze für den Verkehr.

Der Bericht erörtert auch unter Auswertung ausländischer Beispiele Formen der Finanzierung und Steuerung, die u.a. eine flexible und überjährige Nutzung der finanziellen Ressourcen ermöglichen. Dabei werden Fonds-Lösungen vertieft be-

trachtet. In diesem Zusammenhang wird festgestellt, dass es für eine dauerhafte Akzeptanz des Finanzbedarfs der Verkehrsinfrastruktur transparenter und periodisch anzufertigender Infrastrukturzustands- und -leistungsberichte bedarf.

Ausgehend von national bereits bestehenden Elementen der Nutzerfinanzierung, wie Maut für schwere Lkw und Trassengebühr für Schienenwege, werden in Anlehnung an die einschlägigen Vorgaben der EU weitere denkbare Instrumente erörtert. Diese werden mit ihren rechtlichen, finanziellen und gesellschaftlichen, darunter auch sozialen Auswirkungen - ggf. Kompensationsnotwendigkeiten - dargestellt, sowie mit ihren Vor- und Nachteilen summarisch beschrieben. Dabei wurde auch ermittelt, welchem Baulastträger bei welcher Maßnahme ein Rechtsanspruch auf etwaige Mehreinnahmen entsteht.

Aus der Darstellung der Instrumente ist auch erkennbar, dass sie jeweils einzeln als auch nach einem Stufenverfahren genutzt werden können. Daraus folgt auch die Möglichkeit von Kombinationen einzelner Instrumente.

In einer abschließenden Bewertung geht die Kommission davon aus, dass mit dem Bericht eine geeignete Grundlage für die Diskussion in Politik und Öffentlichkeit gegeben ist.

Inhaltsverzeichnis

Danksagung	III
Zusammenfassung	IV
Inhaltsverzeichnis	VI
Abbildungsverzeichnis	IX
Tabellenverzeichnis	X
Abkürzungsverzeichnis	XI
1 Motivation.....	1
2 Arbeit der Kommission und Grundsätze.....	4
3 Analyse des derzeitigen Systems	7
3.1 Bedeutung des Verkehrssystems und künftige Herausforderungen ..	7
3.1.1 Leistungsfähige Infrastrukturen für Mobilität und Logistik	7
3.1.2 Herausforderungen durch gesellschaftliche Veränderungen	8
3.2 Vorhandene Verkehrsinfrastruktur: Drohender Substanzverzehr....	10
3.3 Derzeitige Belastung der Nutzer	12
4 Aktuelle Situation	14
4.1 Straßen des überörtlichen Verkehrs	14
4.1.1 Vorhandene Verkehrsinfrastruktur.....	14
4.1.2 Nutzung im motorisierten Verkehr	15
4.1.3 Finanzierung der Infrastruktur	16
4.1.4 Finanzierungsbedarf/-defizit	17
4.2 Schiene: Bundesschienenwege und NE-Bahnen.....	20
4.2.1 Bundesschienenwege.....	20
4.2.2 Schieneninfrastruktur der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen).....	27
4.3 Wasserstraße	28
4.3.1 Bundeswasserstraßen	28
4.3.2 Landeswasserstraßen.....	31
4.4 Kommunale Verkehrsinfrastruktur einschließlich ÖSPV	32
4.4.1 Gemeindestraßen/kommunale Straßen (innerorts)	32
4.4.2 Öffentlicher Straßenpersonenverkehr	34
4.5 Gesamtbedarf und Defizit der Verkehrsträger	37
4.6 Möglichkeiten und Grenzen der Haushaltsfinanzierung.....	38
4.6.1 Möglichkeiten der Haushaltsfinanzierung	38

4.6.2	Wirkungsweise und Grenzen gesetzlicher Zweckbindung.....	39
4.6.3	Geschichtliche Entwicklung der Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen	41
4.7	Alternative Finanzierungsinstrumente.....	42
5	Fonds-Lösungen zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur.....	46
5.1	Möglichkeiten für die Einrichtung von Fonds für die Infrastrukturfinanzierung.....	46
5.2	Vorschläge aus der Literatur und internationale Beispiele.....	47
5.2.1	Vorschläge aus der Literatur	47
5.2.2	Internationale Praxisbeispiele.....	50
5.3	Existierende Fonds-Lösungen in Deutschland	55
5.4	Rechtliche Anforderungen an Fonds-Lösungen	55
5.5	Aufgliederungen der Fonds nach Ebenen und Verkehrsträgern.....	56
6	Instrumente.....	62
6.1	Vorbemerkungen	62
6.2	Verkehrsträgerbezogene Instrumente.....	62
6.2.1	Straße	62
6.2.2	Varianten zur Deckung des Finanzierungsbedarfs am Bsp. Straße...	81
6.2.3	Kommunale Infrastruktur/ÖSPV	82
6.2.4	Schiene	87
6.2.5	Wasserstraße	93
6.3	Übergreifende Aspekte	99
6.3.1	Hebung von Einsparpotentialen.	99
6.3.2	Optimierung der Infrastrukturnutzung (Telematik).....	100
6.3.3	Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP).....	102
6.3.4	Bürgerbeteiligung.....	103
7	Finanzierungskonzepte, Umsetzungsstufen, Kombinationen und begleitende Informationen	105
7.1	Konzept mit Basis Haushaltsfinanzierung	105
7.1.1	Umstrukturierungen der Haushaltsausgaben.....	105
7.1.2	Erhöhung des Steueraufkommens.....	106
7.1.3	Regelungen für den SPNV und ÖSPV	107
7.1.4	Neu- und Ausbau.....	107
7.2	Konzept mit Basis Nutzerfinanzierung und Fonds-Lösung.....	108
7.2.1	Ausweitung der direkten Nutzerfinanzierung für Straßen.....	108

7.2.2	Indirekte Finanzierungseffekte für Schiene, Wasserstraße, SPNV und ÖSPV	110
7.2.3	Neu- und Ausbau.....	110
7.3	Netzzustand-/ Leistungsberichte und Controlling für Fonds	111
7.3.1	Controlling für Fonds.....	111
7.3.2	Netzzustands- und Leistungsbericht	112
8	Ergebnisse der Kommissionsarbeit	117
	Literaturverzeichnis.....	119
	Anhang	128
Anlage A	Beschlüsse	128
(1)	Beschluss der VMK vom 02.12.2011.....	128
(2)	Beschluss der VMK vom 18.04.2012.....	130
(3)	Beschluss der VMK vom 05.10.2012.....	131
Anlage B	Zwischenberichte	132
(1)	Zwischenbericht der Kommission zur VMK am 18.05.2012	132
(2)	Zwischenbericht der Kommission zur VMK am 05.10.2012	147
Anlage C	Inhaltliche Abgrenzungen	161
Anlage D	Protokolle der Anhörungen und Stellungnahmen	162
Anlage E	Weitere inhaltliche Arbeitspapiere und Gutachten.....	163

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgaben auf Pkw im europäischen Vergleich 2005	13
Abbildung 2: Gesamtstreckenlänge	15
Abbildung 3: Finanzierung der Bundesfernstraßen	17
Abbildung 4: Finanzierung der Landes-/Staatsstraßen	18
Abbildung 5: Bedarf und Unterfinanzierung der Straßeninfrastruktur	19
Abbildung 6: Aufteilung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur	23
Abbildung 7: Finanzbedarfe für Schienenwege für Bund und NE-Bahnen	27
Abbildung 8: Ausgewählte Beispiele aus der Literatur zur Thema Fernstraßen- finanzierung.....	48
Abbildung 9: Bemautes Netz für die Eco-tax in Frankreich	51
Abbildung 10: Mögliche Fondsstruktur Bundesfernstraßen.....	57
Abbildung 11: Mögliche Struktur Regionaler Verkehrsfonds	58
Abbildung 12: Mögliche Fondsstruktur Schiene	59
Abbildung 13: Mögliche Fonds-Struktur Wasserstraße	60
Abbildung 14: Mögliche Finanzierungsinstrumente für Bundes- und Landes-/ Staatsstraßen	63
Abbildung 15: Auswahl an möglichen Finanzierungsvarianten am Beispiel Verkehrsträger Straße	81
Abbildung 16: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den kommunalen Bereich .	82
Abbildung 17: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Schiene.....	87
Abbildung 18: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Wasserstraße	93
Abbildung 19: Muster einer vergleichenden visuellen Darstellung des Gebrauchs- und Substanzwerts	116

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1: Kostenarten je Straßentyp.....	19
Tabelle 2: Wirtschaftsergebnisse der DB Netz- Geschäftsfelder in Mio. €	23
Tabelle 3: Unterfinanzierung Gemeindestraßen	33
Tabelle 4: Turnusgemäßer Reinvestitionsbedarf in ortsfeste Infrastruktur bei einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von 30 Jahren	36
Tabelle 5: Nachholbedarf bei den Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen (ÖSPV). 37	
Tabelle 6: Ersatz- und Nachholbedarf für alle Baulastträger	37
Tabelle 7: Ausgaben und Einnahmen des FinöV	53
Tabelle 8: Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur	176

Abkürzungsverzeichnis

ADAC	Allgemeiner Deutscher Automobil Club e.V.
AK	Arbeitskreis
ASFINAG	Autobahnen- und Schnellstraßen-Finanzierungs-Aktiengesellschaft
BAB	Bundesautobahnen
BAST	Bundesanstalt für Straßenwesen
BFStrMG	Bundesfernstraßenmautgesetz
BSchwAG	Bundesschienenwegeausbaugesetz
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BVWP	Bundesverkehrswegeplan
DB AG	Deutsche Bahn AG
DifU	Deutsches Institut für Urbanistik
DFS	Deutsche Flugsicherung
ECMT	European Conference of Ministers of Transport
Eco-tax	Ecological taxation
EVU	Eisenbahnverkehrsunternehmen
FABI	Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur
FinöV	Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs
GNSS	Global Navigation Satellite System
GSM	Global System for Mobile Communications
GVFG	Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz
IRP	Investitionsrahmenplan
IVS	Intelligenten Verkehrssystemen
LuFV	Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung
LSVA	Leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe
MIV	Motorisierter Individualverkehr
MOVE	Mobilität und Verkehr
NE	Nicht bundeseigen
NEAT	Neue Eisenbahn-Alpentransversale
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
ÖPP	Öffentlich-Private Partnerschaft
ÖSPV	Öffentlicher Straßenpersonenverkehr
PPP	Public Private Partnership
Reg-G	Regionalisierungsgesetz
SPNV	Schienenpersonennahverkehr
VDV	Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)
VIFG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaft mbH
VIFGG	Verkehrsinfrastrukturfinanzierungsgesellschaftsgesetz
VMK	Verkehrsministerkonferenz
WSV	Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes
zGG	Zulässiges Gesamtgewicht

1 Motivation

Gesellschaft und Politik in Deutschland gehen davon aus, dass eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur Grundlage für die Mobilität von Menschen und den Transport von Gütern und somit einer der wichtigsten Standortfaktoren im globalen Wettbewerb ist. Für eine erfolgreiche und nachhaltige Entwicklung gilt es, das im Vergleich zu vielen Ländern große und leistungsfähige Netz in unserem Land in den kommenden Jahren zu erhalten, zu sanieren und weiter zu modernisieren.

Die deutsche Volkswirtschaft mit ihrem hohen Grad an Arbeitsteilung und den dadurch ausgelösten erheblichen Austauschbeziehungen ist in besonderem Maße auf eine leistungsfähige Verkehrsinfrastruktur angewiesen. Dieses Erfordernis verstärkt sich noch durch die hohe Exportorientierung und die zentrale Lage Deutschlands in Europa. Die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland bildet mit ihrem Nettoanlagevermögen von 603 Mrd. €¹ ein wesentliches Rückgrat der Volkswirtschaft und Gesellschaft.

Einerseits besteht in der Fachöffentlichkeit seit Jahren ein durchgängiges Problembewusstsein, dass die Verkehrsinfrastrukturen² aller Aufgabenträger für Straße, Schiene und Wasserwege, einschließlich der Infrastruktur für den ÖPNV, permanent unterfinanziert sind. Seit Jahrzehnten wird zu wenig in die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur, d.h. Erhalt und Betrieb sowie Erneuerung und Weiterentwicklung investiert, was bereits zu einem beträchtlichen Nachholbedarf geführt hat. Diese Entwicklung ist umso dramatischer als die Verkehrsinfrastruktur einen wesentlichen Teil der staatlichen Daseinsvorsorge darstellt. In diesem Zusammenhang werden sogar Forderungen nach einer verfassungsrechtlichen Verankerung der staatlichen Infrastrukturverantwortung für den Bereich Straße, wie für den Bereich Schiene und Wasserstraße bereits vorhanden, erhoben.

Andererseits ist die gesellschaftliche Wahrnehmung dieser Unterfinanzierung eher punktuell, wenn z.B. die persönliche Mobilität gestört ist oder die verladende Wirtschaft über staubedingte Verluste klagt. Im Neubaubereich wird zwar die schon „traditionelle“ Unterfinanzierung des Bundesverkehrswegeplans mit ihren daraus immer wieder resultierenden zeitlichen Verschiebungen für Projektrealisierungen zur Kenntnis genommen, größere öffentliche Aufmerksamkeit erfahren aber publikumswirksame Spatenstiche und Verkehrsfreigaben, wenn Einzelprojekte trotz aller Widrigkeiten zum Abschluss geführt werden können. Einen wichtigen Versuch, die Probleme einer über Jahre hinweg unterfinanzierten Verkehrsinfrastruktur stärker in das öffentliche Bewusstsein zu rücken, hat die Bundesregierung im Herbst 1999 mit der Berufung der „Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ („Pällmann-Kommission“) unternommen.

In deren Abschlussbericht wurde der laufende Substanzverzehr als „Instandhaltungskrise“ gekennzeichnet. Es wurde zudem darauf hingewiesen, dass eine weitere Verzögerung beim Abbau der entstandenen Erhaltungsdefizite und eine gleich-

¹ Berichtsjahr 2010; zu Preisen von 2000; Quelle: Verkehr in Zahlen 2011/2012

² vgl. Anlage C: Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur

zeitig weitere Verschlechterung der Qualität der Verkehrsinfrastruktur zu einer dynamisch zunehmenden Verteuerung der Erhaltung führen würden.

Aus dem Umgang und der zögerlichen Umsetzung von Vorschlägen der „Pällmann-Kommission“ wurde allerdings deutlich, dass solche fachlichen Erkenntnisse weder zu einem grundlegenden gesellschaftlichen Bewusstseinswandel zur Bedeutung von Erhalt und Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen noch zu den notwendigen politischen Entscheidungen geführt haben.

Im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeit hat die Verkehrsministerkonferenz der Länder gegenüber der Öffentlichkeit regelmäßig auf die Unterfinanzierungsprobleme hingewiesen und wiederholt Forderungen nach einer bedarfsgerechten Ausstattung der Verkehrshaushalte gestellt. Dabei wurden auch Argumente namhafter Verbände berücksichtigt, im Hinblick auf die aus dem Verkehr generierten Steuern sei es angemessen, die Statik des Haushalts zugunsten des Verkehrs als wichtigem Element der Daseinsvorsorge zu verschieben.

Aus der Tatsache, dass alle Aktivitäten, für den Verkehr einen höheren Anteil aus den Haushalten zu sichern, ins Leere gelaufen sind, hat die Verkehrsministerkonferenz abgeleitet, dass es für eine gesellschaftliche Bereitschaft zur bedarfsgerechten Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zwingend erforderlich ist, hierzu eine öffentliche Debatte anzustoßen. Dabei geht es nicht allein um die Forderung nach zusätzlichem Geld sondern auch um eine bessere und kostengünstigere Bewirtschaftung der Verkehrsinfrastruktur.

Da sich die Finanzierungs- und Bewirtschaftungsprobleme sowohl beim Bund als auch bei den Ländern und Kommunen stellen, gilt es, einerseits, die Kosten gegenüber der Öffentlichkeit transparent zu machen, aber andererseits auch, die bisherigen Organisationsformen und das Erhaltungsmanagement auf den Prüfstand zu stellen, um so Akzeptanz für eine sachgerechte Finanzausstattung zu erzielen.

Die Dringlichkeit, in einem solchen Prozess zu Ergebnissen zu kommen, besteht neben dem Bund besonders auch für die Länder und Kommunen, da diese in absehbarer Zeit zusätzlich durch Vorfestlegungen, wie z.B. dem Auslaufen der Übergangsregelungen für die Gemeindeverkehrsfinanzierung und für Finanzierungen nach dem Regionalisierungsgesetz, der Schuldenbremse sowie verstärkten Anforderungen aus dem Umweltrecht stark betroffen sein werden. Für die gesellschaftliche Debatte wird es erforderlich sein, aus der Entwicklung der Vergangenheit Schlussfolgerungen zu ziehen. Danach ist die Ursache für die Vernachlässigung der Erhaltungsinvestitionen u.a. die fehlende Vorsorge für Ersatzinvestitionen beim jahrzehntelangen Neu- und Ausbau des Netzes bei gleichzeitig real abnehmenden finanziellen Ressourcen für Verkehrsinvestitionen in den öffentlichen Haushalten.

Vor allem im Straßenbau wurden auch durch politische Entscheidungen immer wieder Sanierungsmittel zu Gunsten von Neu- und Ausbauprojekten eingesetzt. So ist die Verkehrsinfrastrukturpolitik gekennzeichnet von vielfältigen Plänen und Handlungsversprechen, die jahrzehntelang immer wieder angekündigt wurden, aber dann nicht eingelöst werden konnten. Darunter fallen dringliche und wichtige Vorhaben wie auch sehr kostspielige Großprojekte.

Die aktuelle Situation aus Unterfinanzierung und Nachholbedarf verlangt eine neue zukunftsfähige Vision von Mobilität. Es macht keinen Sinn, nur mehr Mittel in die Infrastruktur zu investieren, ohne damit eine neue verkehrspolitische Konzeption zu verbinden, die sich an der Nachhaltigkeit orientiert und daraus den Mittelbedarf transparent ableitet.

Es ist davon auszugehen, dass Priorisierungen nicht sachgerecht ohne eine realistische Einschätzung der finanziellen Ressourcen, der Machbarkeit sowie Sinnhaftigkeit und Verträglichkeit von Projekten, auch unter Beachtung von Demografie und Nachhaltigkeit, vorgenommen werden können. Dabei werden die Vernetzung verschiedener Verkehrsträger (intermodaler Ansatz), klima- und umweltfreundliche Systeme, Ressourcen- und Naturschonung sowie Sozialverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit einen höheren Stellenwert erhalten müssen, um die notwendige dauerhafte gesellschaftliche Akzeptanz neuer Finanzierungsmethoden und -elemente einschließlich einer Zweckbindung zu erzielen.

2 Arbeit der Kommission und Grundsätze

Die Verkehrsministerkonferenz setzte zum 1. Dezember 2011 auf Anregung des Vorsitzenden Herrn Minister Jörg Vogelsänger und Herrn Staatssekretär Rainer Bomba (BMVBS) eine parteiübergreifende Kommission der Länder unter Beteiligung des Bundes zur „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“³ ein.

Zum Vorsitzenden der Kommission wurde Herr Minister a.D. Dr. Karl-Heinz Daehre bestellt. Aufgabe der Kommission war, Vorschläge für eine zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur, auf der Ebene von Bund, den Ländern und der Kommunen, zu unterbreiten. Hierzu sollte die Kommission die bestehenden Finanzierungsmodelle und –formen für die Verkehrsinfrastruktur in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraßen, der verschiedenen Gebietskörperschaften analysieren⁴. Auf Grundlage dieser Analyse sollte die Kommission unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen neue Ansätze für alternative Finanzierungsinstrumente zur Deckung des bestehenden hohen Investitionsbedarfs aufzeigen. Der Einsetzungsbeschluss wurde durch weitere Beschlüsse der VMK vom 18./19. April und vom 4./5. Oktober formal präzisiert⁵.

Die Kommission befasste sich im Rahmen umfassender Würdigung aller Finanzierungsquellen in gewisser Weise über den ursprünglichen Auftrag hinausgehend auch mit Elementen der Haushaltsfinanzierung und diesbezüglich denkbaren Veränderungen. Hintergrund der Einsetzung der Kommission war das verbreitete Unbehagen über die bisherige als unzulänglich empfundene Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur und deren offensichtliche Defizite im Bereich von Erhalt und Ausbau, die zu einem beachtlichen Nachholbedarf geführt haben. Dieses Phänomen beschäftigt bekanntlich seit einiger Zeit auch die Parteienlandschaft⁶.

Ausgehend von dem Beschluss vom 1. Dezember 2011, bildete die Kommission eine Arbeitsgruppe und bestellte externe Gutachter zur laufenden Mitarbeit.

Besonders zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang die konstruktiven Gespräche und Erörterungen mit Bundesminister Dr. Peter Ramsauer, den Verkehrsministern bzw. Senatoren der Länder und dem Generaldirektor der Generaldirektion Mobilität und Verkehr (GD MOVE) der EU, Herrn Dr. Ruete.

Weiterhin wurden durch die Arbeitsgruppe zahlreiche Anhörungen von dem Verkehrsbereich verbundenen Verbänden und Institutionen durchgeführt sowie schriftliche Stellungnahmen der beteiligten Kreise eingeholt.

Eine ausführliche Darstellung dieser Aktivitäten sowie eine Übersicht über die beteiligten Wissenschaftler und die Mitglieder der Arbeitsgruppe, ist diesem Bericht als Anlage beigefügt. Eine Rückkopplung der Arbeitsergebnisse der Arbeitsgruppe erfolgte in fünf Kommissionssitzungen. Außerdem wurde bei zwei Verkehrsminister-Konferenzen Bericht erstattet.

³ siehe Beschluss der VMK vom 01.12.2012 (Anlage A)

⁴ siehe Beschluss der VMK vom 01.12.2012 (Anlage A)

⁵ siehe Beschluss der VMK vom 18./19.04.2012 sowie vom 04./05.10.2012 (Anlage A)

⁶ siehe Literaturverzeichnis

Auf die Leit- und Grundsätze zur vierten Kommissionssitzung (Anlage B) darf in diesem Zusammenhang besonders hingewiesen werden.

Es galt aber zunächst, bezogen auf das Jahr 2012, eine qualifizierte Bestandserfassung des aktuellen Zustands der verschiedenen Verkehrsträger sowie ihrer jeweiligen Defizite und des Nachholbedarfs zu leisten. Die Basisdaten dafür wurden in Kooperation mit den Fachgremien der Verkehrsministerkonferenz (Arbeitskreis Straßenbaupolitik und Arbeitskreis Bahnpolitik) sowie für die Bundeswasserstraßen mit dem BMVBS ermittelt. Zusätzlich waren auch Prognosen für die weitere Verkehrsentwicklung und ihre Auswirkung auf die unterschiedlichen Verkehrsträger zu beachten sowie demographische Veränderungen, verschärfte Anforderungen aus dem Naturschutz und Umweltbereich und fiskalische Bedingungen, wie die Schuldenbremse, zu berücksichtigen.

In Anbetracht der massiven Defizite der Verkehrsinfrastruktur bestand allgemeiner Konsens darüber, dass Maßnahmen des Erhalts eindeutiger Vorrang vor Neubau einzuräumen sei.

Zusätzliche Mittel sind grundsätzlich im Bestandsnetz der Baulastträger (für Erhaltung und Betrieb sowie zum Abbau des entstandenen Nachholbedarfs) einzusetzen. Kapazitätssteigernde Neu- und Ausbauten bedürfen regelmäßig einer politischen Entscheidung mit entsprechender Finanzausstattung.

Das Netz seinerseits und seine Qualität werden schwerpunktmäßig unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demographischen Rahmenbedingungen zu definieren sein.

Für die gesellschaftliche Akzeptanz dieser Strategie wird allgemein eine transparente Kostenermittlung als Bestandteil eines aufgabenträgerbezogenen periodisch zu erstellenden Infrastrukturzustands- und Leistungsberichts für erforderlich gehalten. Wesentliche Basis hierfür können die ohnehin erhobenen Daten bilden. Diese regelmäßige Berichterstattung, bildet die Steuerung von Erhalt und Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, sowie die Abarbeitung des Nachholbedarfs ab (Controlling). Dies ermöglicht auch eine periodische, sich verändernden Bedürfnissen anpassende Steuerung des Mittelbedarfs.

Bei der Bewertung der gegenwärtigen Finanzierungssituation waren naturgemäß auch denkbare Einsparpotentiale zu untersuchen, was zu Überlegungen bezüglich veränderter Priorisierungen bei verstärkter Betrachtung des Gesamtsystems Verkehr führte. Hierbei sind die Interdependenzen der Verkehrsträger und Korridorbildungen verstärkt zu berücksichtigen. Weiterhin sind auch Effizienzsteigerungen durch verfahrensmäßige Veränderungen und geänderte Bewirtschaftungsformen sowie alternative Finanzierungselemente und die Verkehrslenkung durch Telematik zu betrachten.

Die Analyse der bisherigen, weitgehend traditionellen, Haushaltsfinanzierung zeigte weiterhin eine nicht problemadäquate Ausstattung. Das betrifft insbesondere den geringen Anteil des im Verkehrsbereich generierten Steueraufkommens, der für den Verkehrsbereich verwandt wird.

Diese Erkenntnis förderte zunächst Betrachtungen zur Verankerung einer eindeutigen Zweckbindung vorhandener Mittel für den Verkehrsbereich bzw. eine Erhöhung der diesbezüglichen Haushaltsmittel. Diese Anforderung löste Überlegungen zur Verankerung einer haushaltsunabhängigen, verselbständigten Organisationsform wie z.B. Fonds-Lösungen aus. In diesem Zusammenhang ist aber darauf hinzuweisen, dass solche infrastrukturbezogenen Fonds-Lösungen im Gegensatz zu anderweitig genutzten Fonds außerhalb der Verkehrsinfrastruktur nicht eine bloße Umschichtung von Haushaltsmitteln darstellen, sondern sich auch aus wesentlichen Elementen der Nutzerfinanzierung speisen.

Der Fonds-Gedanke wurde in der Folge durch die Analyse verschiedener Elemente der Nutzerfinanzierung vertieft, da dessen Akzeptanz sehr wesentlich von einer verlässlichen Zweckbindung beeinflusst ist.

Flexiblere, mehrjährige Verfügbarkeit von Finanzmitteln ohne kurzfristige, permanente Eingriffsmöglichkeiten des Haushaltsgesetzgebers wurde zu einem dominierenden Leitthema für die Erhaltung des Bestandsnetzes. Diese Betrachtung lehnt sich zudem an die von der EU favorisierte Lösung einer Verkehrsinfrastrukturfinanzierung unter Beteiligung der Nutzer an.

Bei den verschiedenen Formen der Fonds-Lösungen waren auch die sozialen Auswirkungen auf einkommensschwächere Bevölkerungskreise und berufsbedingte Pendler sowie das Transportgewerbe bis hin zu Verbrauchern zu betrachten.

Die an diesen Grundsätzen, einschließlich der auftragsgemäß wichtigen Berücksichtigung aller Baulastträger orientierte Betrachtung, führte zur Erarbeitung eines „Instrumentenkastens“ denkbarer Maßnahmen. Dieser ist bei der gegebenen Aufgabenstellung unter besonderer Betrachtung von Finanzierungsalternativen nicht überraschend in gewisser Weise „nutzerfinanzierungslastig“.

Der „Instrumentenkasten“ beschränkt sich nicht auf die Generierung neuer Einnahmequellen sondern untersucht neben der Aufkommensergiebigkeit die rechtlichen Rahmenbedingungen, die Auswirkungen auf das Verkehrsgeschehen, insbes. auch soziale, ökonomische und ökologische Effekte – Lenkungswirkung – mit einer spezifischen Darstellung der Vor- und Nachteile der jeweiligen Maßnahmen.

Vor dem Hintergrund der festgestellten Finanzierungsdefizite und der möglichen Instrumente für deren Behebung wurden zwei alternative Konzeptionen erarbeitet. Beide basieren auf einer Fondsstruktur, wobei das erste Konzept primär auf der Haushaltsfinanzierung basiert, während das zweite Konzept die Möglichkeiten der Nutzerfinanzierung stärker ausschöpft.

Die abschließende Ergebnisdarstellung bereitet eine politische Entscheidungsfindung vor, die auch in einer Kompromisslösung für die herausgearbeiteten alternativen Konzepte und einer entsprechenden Kombination und Gewichtung der enthaltenen Instrumente bestehen kann.

In der fünften und abschließenden Sitzung der Kommission wurde für die Verkehrsministerkonferenz eine Beschlussempfehlung verabschiedet, durch die angeregt wird, die gesellschaftliche Diskussion zum Bericht und der Instrumente im Rahmen einer weiteren Verkehrsministerkonferenz fortzusetzen.

3 Analyse des derzeitigen Systems

3.1 Bedeutung des Verkehrssystems und künftige Herausforderungen

3.1.1 Leistungsfähige Infrastrukturen für Mobilität und Logistik

Die soziale und wirtschaftliche Vernetzung und die zentrale Lage der Bundesrepublik im Zentrum der Europäischen Gemeinschaft verlangen leistungsfähige Infrastrukturen für Verkehr, Energie und Kommunikation.

Die Bedeutung dieser Infrastrukturen tritt häufig erst in das öffentliche Bewusstsein, wenn einzelne Systeme nicht oder nur eingeschränkt funktionieren und damit individuelle Aktivitäten nicht realisiert werden können. In der Regel ist eine Beseitigung von Funktionseinschränkungen nicht kurzfristig möglich, sondern verlangt eine vorausschauende Analyse des Zustandes und der Leistungsfähigkeit der Infrastruktur und daraus abgeleitet eine langfristig angelegte Ausbau- und Modernisierungsstrategie. Daher ist es die Aufgabe einer vorausschauenden Verkehrspolitik, die Infrastrukturen in einem leistungsfähigen Zustand zu halten, selbst wenn dies temporär in der aktuellen Präferenzskala der Wählerinnen und Wähler einen nachgeordneten Stellenwert hat.

Mobilität ist mit praktisch allen Bedürfnissen der Menschen verbunden, sie wird für die Überwindung der Distanz zum Arbeitsplatz benötigt, für die Vorbereitung von Geschäften, für Einkäufe und Besorgungen, für Besuche von Verwandten oder Bekannten und nicht zuletzt für die Erfüllung der vielfältigen Freizeit- oder Urlaubswünsche. In Deutschland gibt der Durchschnittsbürger rund 15% seines Einkommens für Mobilität aus und verbringt etwa 1,5 Stunden des Tages mobil.⁷ Während die Anzahl der Reisen pro Tag in der Zeit annähernd gleich bleibt, sind die Reiseweiten kräftig gestiegen, allerdings mit abnehmender Tendenz in den letzten Jahren. Dies liegt nicht allein an steigenden Reiseaktivitäten für Freizeit- und Urlaubszwecke, sondern auch an der Dynamik geschäftsbedingter Reisen. Auch führt der demographische Wandel zu einer Veränderung der Häufigkeit von Verkehrsbewegungen und ist mit einer anderen tageszeitlichen Nutzung der Verkehrswege verbunden.

Die Produktion von Hochtechnologie und die Sicherung ihrer Exportfähigkeit verlangen immer höhere Qualifikationen der Beschäftigten. So liegt zum Beispiel der Anteil Hochqualifizierter in den deutschen High-Tech-Schlüsselindustrien weit über dem Durchschnitt der Industriesektoren. Mit höherer Qualifikation der Beschäftigten wachsen auch die Mobilitätsansprüche – sowohl für berufliche und geschäftliche wie auch für private Reisen. Investitionen in Bildung und Infrastruktur sind damit keine konkurrierenden Alternativen, sondern gleichrangig notwendig, um die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu verbessern.

⁷ siehe Infas et al., Mobilität in Deutschland. 2008.

Mit wachsendem Grad der Arbeitsteilung in der Wirtschaft wächst auch die Bedeutung des Güterverkehrs und dessen Organisation durch die Logistik. Etwa 7% des BIP und der Beschäftigung lassen sich diesem Wirtschaftsbereich zuordnen.⁸ Die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft steht in enger Verbindung zur Effizienz von Güterverkehr und Logistik. Es ist nicht zuletzt der Leistungsfähigkeit der Logistik in Deutschland zuzuschreiben – Deutschland rangiert nach dem Logistics Performance Index der Weltbank hier derzeit auf Platz 4, nach Platz 1 im Jahr 2010 – dass Deutschland als ein Gewinnerland der Globalisierung gilt und auch die Wirtschaftskrise vergleichsweise gut gemeistert hat. Die Qualität von Mobilität und Logistik ist von mehreren Faktoren abhängig: Fahrzeug- und Umschlagtechnik, Kommunikationstechnik, Organisation, Wissen und Infrastruktur. Bildet die Infrastruktur den Engpass, so bewirken Verbesserungen in den anderen Bereichen nur begrenzten Fortschritt. Insofern kommt es darauf an, Qualität und Quantität der Infrastrukturen zumindest im Gleichtakt mit den anderen Faktoren zu entwickeln.

3.1.2 Herausforderungen durch gesellschaftliche Veränderungen

Die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen war in der Vergangenheit vor allem durch die Anpassung der Kapazitäten an die steigende Verkehrsnachfrage geprägt. In der Zukunft werden dagegen die nachstehenden Anforderungen die Verkehrsinfrastrukturen bestimmen:

- Demographische Entwicklung und Lebensstile,
- Fortschreitender Globalisierungsprozess,
- Verknappung fossiler Energieressourcen und höhere Energiepreise,
- Klimaschutz, Ressourcenschonung und Umweltverträglichkeit,
- Leistungsfähigkeit der öffentlichen Haushalte und Schuldenbremse sowie strukturelle Änderungen.

Die Verlässlichkeit logistischer Prozesse und sich verändernder räumlicher Produktionsmuster stellen vermehrt erhöhte Anforderungen an Effizienz und Flexibilität der Verkehrssysteme. Da davon auszugehen ist, dass die quantitative Entwicklung der Kapazitäten an Grenzen stößt, wird die störungsfreie Nutzung der Infrastruktur u.a. von einer baulastträgerübergreifenden effektiven Verkehrslenkung abhängen. Die dafür notwendigen Investitionen und deren Erhalt sind künftig verstärkt zu berücksichtigen.

Die Bevölkerung in Deutschland wird mittelfristig konstant bleiben und langfristig abnehmen, wenn es nicht zu massiven Zuwanderungen kommt. Der Prozess der Alterung der deutschen Bevölkerung wird sich in der Zeit beschleunigt fortsetzen, bedingt durch steigende Lebenserwartung und sinkende Geburtenzahlen. Bis 2020 wird die Altersgruppe der über 50-jährigen 50 % der Bevölkerung Deutschlands ausmachen. Außerdem zeichnet sich ein Trend zu größeren regionalen Unterschieden der Bevölkerungsentwicklung ab, d.h. es wird Wachstums- und Schrumpfungregionen geben.

⁸ vgl. Klaus und Kille, 2011

Die qualitativen und quantitativen Anforderungen an das Verkehrssystem erwachsen u.a. auch aus einem solchen Trend wie dem zum Radfahren, der sich in den letzten Jahren durch die Markteinführung der Elektrobikes nochmals verstärkt hat. Der Nationale Radverkehrsplan (NRVP) hat die Bedeutung eines Radwegesystems als weitere Verkehrsinfrastruktur unterstrichen.

Der Trend zur Individualisierung und zur Ausprägung persönlicher Lebensstile wird sich verstärken, wobei sich deutliche altersbezogene Differenzierungen zeigen.

Das betrifft sowohl die Wahl der Verkehrsmittel, das individuelle Fahrverhalten als auch Ansprüche an Assistenzsysteme. Die Internet-Ökonomie sorgt für eine grundlegende Umstellung der Besorgungsverkehre⁹ 98% der Haushalte mit Kindern und Jugendlichen haben Zugang zum Internet und im Jahr 2011 haben bereits 69% der deutschen Bevölkerung zwischen 14 und 64 Jahren Online-Einkäufe getätigt. Entsprechend stark ist das Wachstum bei den KEP-Diensten (Kurier, Express, Paket), das im Jahr 2010 über 6% betrug und für die Folgejahre in einer ähnlichen Größenordnung erwartet wird.

In der Logistik gibt es verstärkt Anzeichen dafür, dass die Anforderungen an Qualität, Zuverlässigkeit und Flexibilität anwachsen werden, möglicherweise begleitet von Veränderungen der räumlichen Produktionsmuster, so dass bei den Verkehrsinfrastrukturen weniger die quantitative Entwicklung der Kapazitäten als die weitgehend störungsfreie Nutzung für getaktete Logistik-Prozesse im Vordergrund stehen wird.

Verkehr ist noch in hohem Maße von der Ressource Erdöl abhängig. Dies gilt EU-weit für 71% des Gesamtverkehrs und 96% des Straßenverkehrs. Eine Verminderung der Erdölabhängigkeit verlangt technische und organisatorische Strukturänderungen. Dies steht in engem Zusammenhang mit den ambitionierten Klimaschutzzielen von EU und Bundesregierung, die zu einer Reduzierung der CO₂-Emissionen in Deutschland um 30% bis zum Jahr 2020 und EU-weit um 80% bis zum Jahr 2050 gegenüber 1990 führen müssen, wobei der Verkehrssektor eine Einsparung von 60% zu leisten hat (Weißbuch der EU Kommission, 2011). Ein Teil dieser Herausforderung muss durch die Förderung umwelt- und energiesparender Verkehrsträger erreicht werden, deren Infrastrukturen entsprechend auszubauen sind, um die Qualitätsanforderungen für eine Marktakzeptanz zu erreichen und die verlagerten Verkehrsmengen aufzunehmen.

Darüber hinaus wachsen die Anforderungen an die Umweltverträglichkeit des Verkehrs. Dies bezieht sich zunächst auf die Einhaltung von Grenzwerten zur Minderung von Belastungen durch Schadstoff-Emissionen und Lärm. Zweitens spielen die Strategische Umweltprüfung auf der Netzebene und die Umweltrisikoeinschätzung auf der Projektebene eine zunehmende Rolle bei der Planung von Neu- und Ausbauprojekten. Die negativen Folgen des Verkehrs, wie Lärm, Abgase aber auch der Verbrauch von Flächen und die Beeinträchtigung der Bio-Diversität müssen minimiert werden.

⁹ vgl. dazu Acatech, 2012

Große Verkehrsinfrastrukturprojekte, wie Flughafenerweiterungen, Hochgeschwindigkeitstrassen, Bahnhöfe oder Güterverkehrszentren, stoßen immer weniger auf Akzeptanz bei den Betroffenen und sind oft nur unter größerer Berücksichtigung von Lärm- und Umweltschutzmaßnahmen realisierbar. Vor allem der von Güterzügen emittierte Lärm kann eine dynamische Entwicklung des Bahngütertransports hemmen.

Neben Maßnahmen, die an den Fahrzeugen (aktiver Lärmschutz an der Quelle) erfolgen, ist es erforderlich, die Lärmausbreitung an den Bahntrassen einzuschränken, was hohe Infrastrukturkosten für Lärmschutzwände oder Lärm-Absorber, eventuell auch Tunnellösungen, erfordert. Dies alles stellt bei der Planung von Neu- und Ausbauprojekten erhöhte Anforderungen an eine frühzeitige Bürgerbeteiligung.

Während auf der Seite der Verkehrsinfrastruktur hohe Bedarfe zur Substanzerhaltung, Qualitätsverbesserung und Umweltschutz erkennbar sind, gibt es deutliche Anzeichen dafür, dass die öffentlichen Haushalte diese Herausforderungen nicht allein bewältigen können. Die von der Föderalismus-Kommission vorgeschlagene und seit 2009 verfassungsrechtlich verankerte Schuldenbremse für die öffentlichen Haushalte in Deutschland soll das strukturelle Defizit beim Bund auf maximal 0,35% des BIP ab 2016 (mit Übergangsregelungen) begrenzen. Für die Länder tritt ein Verbot der Nettokreditaufnahme im Jahr 2020 in Kraft. Der Fiskalpakt vom Dezember 2011 bildet hierzu das Pendant auf EU-Ebene. Aufgrund ähnlicher fiskalpolitischer Regeln (hier: max. 0,5% des BIP als Nettokreditaufnahme) wird versucht, die nach der Krise stark angewachsenen Schuldenpositionen der EU-Staaten zu konsolidieren und ein finanzielles Krisenmanagement mit Hilfe des ESM (Europäischer Stabilitätsmechanismus) zu betreiben.

Die neuen fiskalpolitischen Regeln bewirken, dass die über einen langen Zeitraum vorherrschende Praxis, die Nettokreditaufnahme bis zur Obergrenze der staatlichen Investitionen auszuweiten (Art. 115 GG), nicht mehr weiter geführt werden kann, wenn nicht Gründe der Störung des gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts vorgebracht werden können. Da somit in Zeiten normaler und guter Konjunkturlage die Kreditfinanzierung weitgehend ausscheidet, bleiben Steuern und Gebühren als Eckpfeiler der Finanzierung übrig.

3.2 Vorhandene Verkehrsinfrastruktur: Drohender Substanzverzehr

Deutschland verfügt im internationalen Vergleich über eine gut ausgebaute Verkehrsinfrastruktur (vgl. Infrastructure Report, Ernst&Young, 2010). So sind 12.800 km Autobahnen und über 2.000 km autobahnähnlich ausgebaute Bundesstraßen verfügbar, gleichfalls gut 33.000 km Bundesschienenstrecken, von denen der größte Teil der Fernverkehrsstrecken mit einer Geschwindigkeit von 160 km/h und mehr befahren werden kann, darunter 1.300 km Hochgeschwindigkeitsstrecken. Rund 10.000 km Binnenwasserstraßen (davon 7.300 km Bundeswasserstraßen) stehen zur Verfügung, von denen rund 5.000 km von internationaler Bedeutung sind und die Befahrung durch große Binnenschiffe der ECMT Klassen IV-VIc (von 85 bis 280 m

Länge und 2.50 bis 4.50 m Tiefgang) zulassen. Dabei werden etwa 70% der Güterverkehrsleistungen der deutschen Binnenschifffahrt auf dem Rhein, der leistungsfähigsten Binnenwasserstraße Europas, transportiert. Die Streckenlänge des ÖPNV-Netzes der Stadtschnellbahnen/Straßenbahnen und O-Busse beträgt rund 5.100 km.

Dieser positive Eindruck relativiert sich, aber wenn man die unzureichenden Anstrengungen, diese hochwertigen Verkehrsnetze zu erhalten und in ihrer Qualität den wachsenden Anforderungen anzupassen, dagegen hält. Unter diesem Aspekt zeichnet sich klar das Bild eines schleichenden und sich bereits beschleunigenden Substanzverzehr ab. Die Bruttoinvestitionen für den Verkehr sind in Deutschland seit etwa 20 Jahren stagnierend, in jeweiligen Preisen gemessen. Real sind sie aber rückläufig, denn wenn man den Preisindex des Bruttoinlandsprodukts heranzieht, beträgt der reale Rückgang 24 %. Der Anteil der Verkehrsinvestitionen am BIP betrug 1992 noch rund 1% und ist seither auf 0,7% zurückgegangen.¹⁰ In diesem Zeitraum haben sich die Verkehrsleistungen im Personenverkehr um ein Viertel erhöht und diejenigen im Güterverkehr verdreifacht.

Der Vergleich zwischen der rückläufigen Investitionsquote im Verkehr mit den kräftig gestiegenen Belastungen der Netze bewirkt, dass die Qualität der Infrastrukturnetze deutlich abgenommen hat. Dafür sprechen einige Indikatoren, wie der gesunkene Modernitätsgrad des gesamten Verkehrsnetzes seit 1990 (DIW, Verkehr in Zahlen 2011/2012) oder die sinkenden Zustandsnoten für die Bundesfernstraßen. So weisen zum Beispiel 19,6 % der Autobahnstrecken, 41,4% der Bundesstraßenabschnitte haben den „Warnwert“ 3,5 erreicht bzw. überschritten¹¹. Die Warnwertüberschreitung gilt auch für 46,1% der Brücken an Bundesfernstraßen, wobei der dort mit 2,5 angesetzt ist. Dies deutet auf eine gravierende Vernachlässigung der Erhaltungsmaßnahmen hin. Im Schienennetz ist ein Drittel aller Eisenbahnbrücken bereits älter als 100 Jahre. Auch in diesem Bereich muss man sich auf stetig steigende Erhaltungsbedarfe einstellen. Wenn diese Erhaltungsbedarfe nicht sach- und zeitgerecht gedeckt werden, so wird es mit einem Zeitversatz – die durchschnittliche Lebensdauer von Verkehrsanlagen liegt zwischen 40 und 45 Jahren – entweder zu einem massiven Ausfall von Infrastrukturkomponenten kommen oder zu einer abrupten Steigerung der Reparaturnotwendigkeiten im Netz mit der Konsequenz erheblich höherer Kosten und Störungen der Verkehrsabläufe. Hinzu kommt der Bedarf an Qualitätsanpassungen: Wählt man im Bereich der Eisenbahnen den Anteil elektrifizierter Strecken am Gesamtnetz als Qualitätsindikator, so liegt Deutschland mit 58,8% am unteren Ende der europäischen Skala (Schweiz 99,3%, Niederlande 76,1%, Österreich 68%).

Eine besondere Problemlage besteht bei der nichtbundeseigenen Schieneninfrastruktur. Aus betriebswirtschaftlichen Gründen hat die DB-Netz AG in einem über Jahre andauernden Prozess eine Reihe von Strecken zum Teil an nichtbundeseigene Schieneninfrastrukturunternehmen abgegeben. Obwohl einige davon weiterhin für Personen- und Güterverkehre genutzt werden, sind damit auch die bis dahin beste-

¹⁰ Daten aus Verkehr in Zahlen und ITF/OECD Statistics

¹¹ Verkehrsinvestitionsbericht 2008; an diesen Werten haben sich auch im Anschluss an das Konjunkturprogramm keine grundlegenden Änderungen ergeben, vgl. Verkehrsinvestitionsbericht 2010.

henden Finanzierungsmöglichkeiten einer bundeseigenen Infrastruktur über die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) entfallen. Trotz der bestehenden verkehrlichen Bedeutung dieser Infrastruktur ist hier ein besonders hoher Substanzverzehr festzustellen.

Die Maßnahmen des Bundesverkehrswegeplans (BVWP) sind „traditionell“ unterfinanziert. Dabei ist allerdings festzustellen, dass der BVWP ein Rahmenprogramm und ein Planungsinstrument ist und kein Finanzierungsprogramm darstellt. So wird ein erheblicher Teil der bis zum Jahr 2015 geplanten Maßnahmen erst zu Ende des kommenden Jahrzehnts realisiert sein. Gleichfalls ist der sachgerechte Trend erkennbar, dass der Anteil der Erhaltungsinvestitionen von Plan zu Plan ansteigt. Im aktuellen BVWP 2003 liegt dieser Anteil im Durchschnitt über die Verkehrsträger bei 55,5% (Bundeseisenbahnen: 60,1%; Bundesfernstraßen: 48,6%; Bundeswasserstraßen; 88%). Damit hat sich die Erhaltung des bestehenden Netzes zur Hauptaufgabe der Finanzierung entwickelt und es gilt, einerseits den Rückstand an Erhaltungsinvestitionen aufzuholen (Nachholbedarf) und andererseits ein langfristig angelegtes Lebenszyklus-Konzept für die Erhaltung aufzubauen und stabil durch zu finanzieren (laufender Ersatzbedarf).

Der Erhaltungsaufwand für Landes-, Kreis- und Gemeindestraßen liegt bei mehr als dem Doppelten des Bedarfs für die Bundesfernstraßen. Dies ist in Anbetracht der Netzlänge (rund 180.000 km Landes- und Kreisstraßen, rund 450.000 km¹² Gemeindestraßen) und der anteiligen Fahrleistungen (rund 60% der gesamten Fahrleistungen) gut begründet. Zum Erhaltungszustand gibt es im Gegensatz zu den Bundesfernstraßen keine zusammenfassenden Statistiken, aber man kann aus den verfügbaren Materialien schließen, dass der Erhaltungszustand gerade bei den Gemeindestraßen deutlich schlechter ist als bei den Bundesfernstraßen.

3.3 Derzeitige Belastung der Nutzer

Verkehrsnetze sind, zu realen Kosten über den gesamten Lebenszyklus betrachtet, erheblich teurer als dies aus den Ausgabenpositionen für Verkehrsinvestitionen in den öffentlichen Haushalten hervorgeht. Zum Zeitpunkt von Neuinvestitionen wird bei der öffentlichen Haushaltsfinanzierung gern übersehen, dass in größeren zeitlichen Abständen Instandhaltungs-, Erhaltungs-, Ersatz- oder Ausbaumaßnahmen vorzunehmen sind, um technischen Verschleiß, weiter entwickelte Sicherheitsvorschriften oder wirtschaftliche Überholung zu berücksichtigen. Summiert man die aus Unterlassungen der Vergangenheit resultierenden Nachholbedarfe und die in Zukunft anfallenden Erhaltungs- und Ersatzinvestitionen so entsteht ein Betrag, der deutlich über die bisherigen Haushaltsansätze hinausgeht.

In der Konsequenz entsteht die Frage, wer für diesen Mehrbedarf aufkommen soll, der Nutzer und/oder der Steuerzahler. Wenn man annimmt, dass der Nutzer in Zukunft verstärkt auf direkte Weise zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur herangezogen werden soll, so ist als nächstes zu prüfen, ob der Nutzer solche zusätzli-

¹² vgl. Lippold, C.: Der Elsner – Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen – 2013, Berlin, 2012.

chen Lasten überhaupt tragen könnte.¹³ Ob Belastungen tragbar sind oder nicht kann nicht absolut sondern nur im Vergleich beurteilt werden. Ein solcher Vergleich für verschiedene Länder Europas ergibt:

Bei den Pro-Kopf-Ausgaben für Verkehr liegt Deutschland hinter Luxemburg gleichauf mit Frankreich, Irland, Österreich, Großbritannien, Zypern, Dänemark und Italien. Bei den durchschnittlichen jährlichen Abgaben für einen Pkw liegt Deutschland im europäischen Mittelfeld (siehe Abbildung 1).

Die Einführung einer Jahresvignette/Infrastrukturabgabe in einer EU-kompatiblen Größenordnung würde die durchschnittliche jährliche Gesamtbelastung (unter Anrechnung von Beschaffungskosten und Abgaben sowie Betriebskosten) selbst dann lediglich geringfügig erhöhen, wenn keine Kompensation auf Seiten der verkehrsbezogenen Steuern erfolgt. Gleichwohl kann es bei einkommensschwachen Schichten zu nur schwer zu tragenden Zusatzbelastungen kommen, so dass auch soziale Kompensationsmaßnahmen zu betrachten sind.

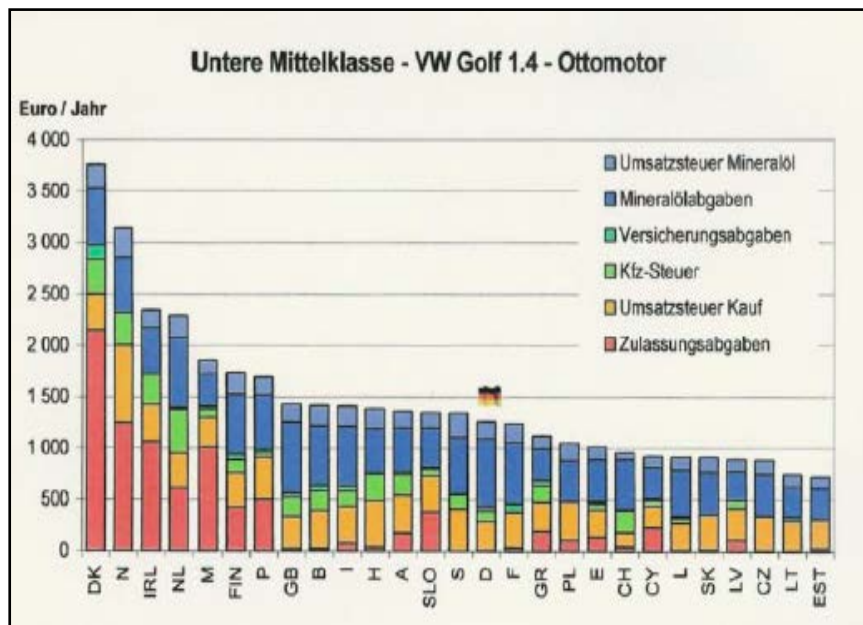


Abbildung 1: Abgaben auf Pkw im europäischen Vergleich 2005 [Quelle DIW]

¹³ Die Alternative, den Steuerzahler allgemein heranzuziehen, würde im Endeffekt keine fundamentalen Verschiebungen bei der Verteilung der Lasten auf die steuerlich leistungsfähigen Personengruppen bedeuten.

4 Aktuelle Situation

4.1 Straßen des überörtlichen Verkehrs

Die „öffentlichen Straßen des überörtlichen Verkehrs“ bzw. „klassifizierte Straßen“ werden nach Trägerschaft/Baulast unterschieden in:

- Bundesfernstraßen im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland; sie werden im Auftrag des Bundes durch die Länder verwaltet; bei Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit mehr als 80.000 Einwohnern liegt die Baulast bei den Gemeinden; bei Ortsdurchfahrten in Gemeinden mit weniger als 80.000 Einwohnern (vor allem 50.000 – 80.000 Einwohner) kann die Baulast unter bestimmten Bedingungen ebenfalls den Gemeinden übertragen werden. Die Bundesfernstraßen sind untergliedert in Bundesautobahnen (BAB) und Bundesstraßen (B).

Bundesstraßen und Bundesautobahnen sind zwar in der Baulastträgerschaft des Bundes, werden jedoch gleichwohl von den Bundesländern, in denen sie verortet sind, geplant, gebaut, erhalten und betrieben (Bundesauftragsverwaltung nach Artikel 85 des Grundgesetzes). Die Verwaltung der Bundesautobahnen und sonstiger Bundesfernstraßen folgt dabei Art. 90 Absatz 2 GG. Rechtliche Grundlage der Bundesfernstraßen (Bundesautobahnen und Bundesstraßen mit Ortsdurchfahrten) ist das Bundesfernstraßengesetz.

- Landes-/Staatsstraßen im Eigentum der Bundesländer; sie werden durch die jeweiligen Bundesländer verwaltet; Rechtsgrundlage sind landesrechtliche Vorschriften.
- Kreisstraßen im Eigentum der Landkreise; sie werden durch die jeweiligen Landkreise verwaltet. Rechtsgrundlage sind landesrechtliche Vorschriften.

4.1.1 Vorhandene Verkehrsinfrastruktur

Für das Jahr 2010 werden in „Verkehr in Zahlen“ (2011/2012) die folgenden Streckenlängen für die Bundesfernstraßen (einschließlich Ortsdurchfahrten) angegeben:

- Bundesautobahnen: 12.819 km
- Bundesstraßen: 39.700 km
52.519 km

Seit dem Datum vom 01.01.2005 wird auf nahezu dem gesamten Streckennetz der Bundesautobahnen eine Benutzungsgebühr von schweren Lastkraftwagen mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12 Tonnen und höher erhoben. Ab 01.01.2007 wurde die Mautpflicht auf einige Bundesstraßen ausgeweitet, die in größerem Umfang für Ausweichverkehre zur Vermeidung der Entrichtung von Mautgebühren benutzt wurden; mit Wirkung vom 01.08.2012 sind 1.135 km autobahnähnlich ausgebauter vierstreifiger Bundesstraßen mit Anbindung an das Netz der Bundesautobahnen in die Mautpflicht einbezogen.

Die Gesamtstreckenlängen der Landes-/ Staatsstraßen und Kreisstraßen (einschließlich Ortsdurchfahrten) sind angegeben mit (vgl. Abbildung 2):

- Landes-/Staatsstraßen: 86.600 km
- Kreisstraßen: 91.700 km
- 178.300 km
- Gemeindestraßen: 450.000 km

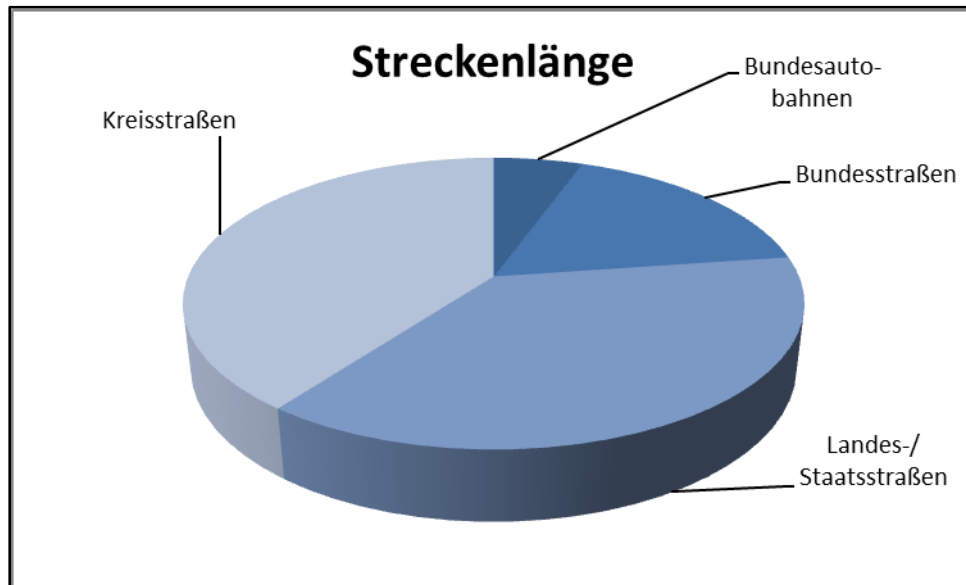


Abbildung 2: Gesamtstreckenlänge [nach Der Elsner (2012)]¹⁴

4.1.2 Nutzung im motorisierten Verkehr

Personenverkehr

Für das Jahr 2010 sind in „Verkehr in Zahlen“ (2011/2012) für den „motorisierten Individualverkehr“ insgesamt (einschließlich Gemeindestraßen) und seinen Anteil an allen „Verkehrsbereichen“ (Modal-Split-Anteil) angegeben:

- Verkehrsaufkommen: 68.316 Mio. beförderte Personen; 82,7 %
- Verkehrsleistungen: 904,7 Mrd. Personenkilometer; 80,2 %

Darin nicht enthalten sind das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsleistungen im straßengebundenen Öffentlichen Personenverkehr (siehe Sektor ÖSPV).

Güterverkehr

Für das Jahr 2010 sind in „Verkehr in Zahlen“ für den „Straßengüterverkehr“ insgesamt angegeben:

- Verkehrsaufkommen: 3.120,3 Mio. Tonnen; das sind 83,2 % des gesamten binnenländischen Verkehrs

¹⁴ zusätzlich 450.000 km Gemeindestraßen (Schätzung nach: Der Elsner 2012)

davon

- deutsche Lkw: 2.717,3 Mio. Tonnen; 71,6 %
 - ausländische Lkw: 403,0 Mio. Tonnen; 10,6 %
- Verkehrsleistungen: 434,1 Mrd. tkm; das sind 70 % des gesamten binnenländischen Verkehrs
 - davon
 - deutsche Lkw: 281,9 Mrd. tkm; 45,5 %
 - ausländische Lkw: 151,2 Mrd. tkm; 24,6 %.

Die aktuellsten in „Verkehr in Zahlen“ (2011/2012) angegebenen durchschnittlichen täglichen Verkehrsstärken (DTV in Kfz je 24 Stunden - davon Anteil Personenverkehr und Güterverkehr in %) für alle klassifizierten Straßenkategorien stammen aus dem Jahr 1990:

- BAB: 41.967 (85,4 %, 14,6 %)
- B: 9.005 (90,7 %, 9,3 %)
- L/St: 3.527 (92,1 %, 7,9 %)
- K: 1.655 (91,7 %, 8,3 %)

Zum Vergleich: Für das Berichtsjahr 2010 sind die Verkehrsbelastungen der Bundesfernstraßen angegeben mit:

- BAB: 49.100 Kfz/24 h
- B: 9.180 Kfz/24 h

4.1.3 Finanzierung der Infrastruktur

Im Berichtsjahr 2010 gab der Bund insgesamt 22,0 Mrd. € für den Verkehrssektor aus. Davon entfielen 56 % auf Investitionen. Für Bundesfernstraßen gab dabei der Bund 6,3 Mrd. € aus¹⁵. Davon entfielen laut Einzelplan 12, Kapitel 1210/1202

- 0,98 Mrd. € für die betriebliche Unterhaltung
- 2,69 Mrd. € für Erhaltung, Um- und Ausbau von Betriebsstrecken
- 0,73 Mrd. € für Erweiterung
- 1,31 Mrd. € für Neubau

Für das Berichtsjahr 2007¹⁶ verteilen sich die Investitionen im Straßenbau wie folgt:

- Bund: 4,9 Mrd. € (43 % bezogen auf Straßenbauinvestitionen aller Ebenen)

¹⁵ Verkehr in Zahlen, a.a.O.

¹⁶ Quelle: Der Elsner 2012

- Länder: 1,7 Mrd. € (14 % bezogen auf Straßenbauinvestitionen aller Ebenen)
- Gemeinden: 5,0 Mrd. € (43 % bezogen auf Straßenbauinvestitionen aller Ebenen)

Von Bedeutung für die Einordnung des Ausmaßes der Unterfinanzierung im Straßensektor ist die Berücksichtigung der Preisindizes für Neubau und Instandhaltung von Straßen. Für Neubau und Instandsetzung von Straßen ergab sich aus den Angaben im Statistischen Jahrbuch 2011 (Berichtsjahr 2010) allein zwischen 2005 und 2010 eine Steigerung von knapp 19%.

4.1.4 Finanzierungsbedarf/-defizit

In Zusammenarbeit mit dem AK Straßenbaupolitik wurde erarbeitet, wie sich baulicher Erhalt sowie betriebliche Unterhaltsleistungen der Straßennetze auf Bundes- und Länderebene darstellen. Die angegebenen Daten beziehen sich darüber hinaus auf die Rückmeldungen der Länder aus entsprechenden Erhebungsbögen, die im Zuge der Kommission erarbeitet und ausgereicht worden sind. Der Arbeitskreis Straßenbaupolitik hat dabei folgende Darstellung der Defizitsituation erarbeitet (vgl. Abbildung 3):

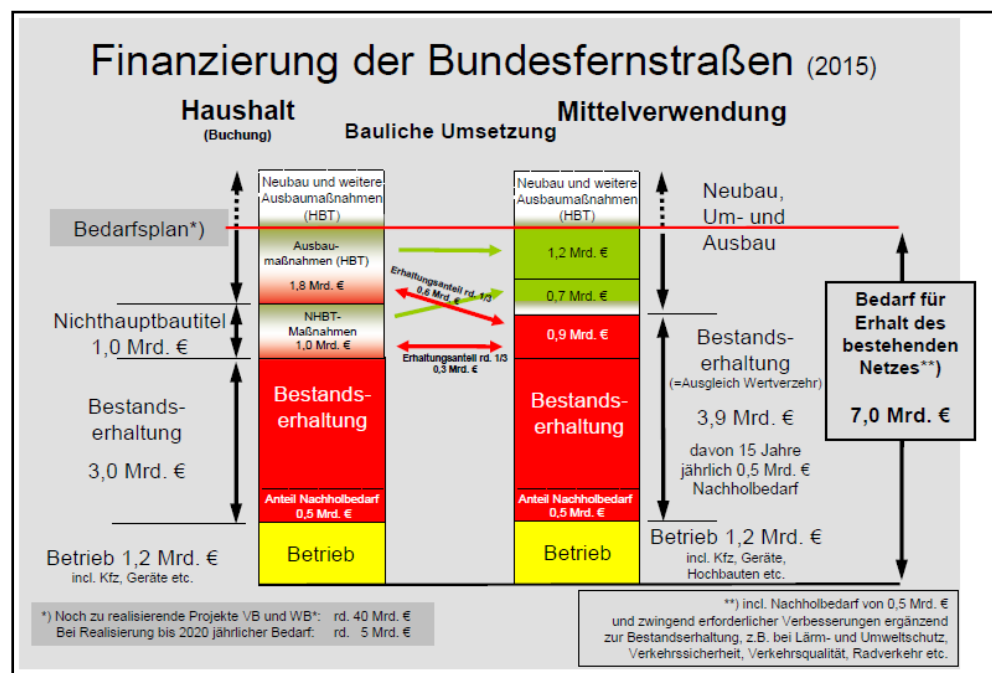


Abbildung 3: Finanzierung der Bundesfernstraßen [Quelle: AK Straßenbaupolitik Stand: 03.08.2012]

In der Abbildung 3 wird deutlich, dass

- die Bestandserhaltung ein sehr hohes Volumen aufweist,
- neben der laufenden Bestandserhaltung ein Nachholbedarf besteht,
- laufende Bestandserhaltung und Nachholbedarf in jährlichen Kosten ausgewiesen werden.

Das Finanzierungsdefizit bei den Landes- und Staatsstraßen ist in folgender Abbildung 4 dargestellt:

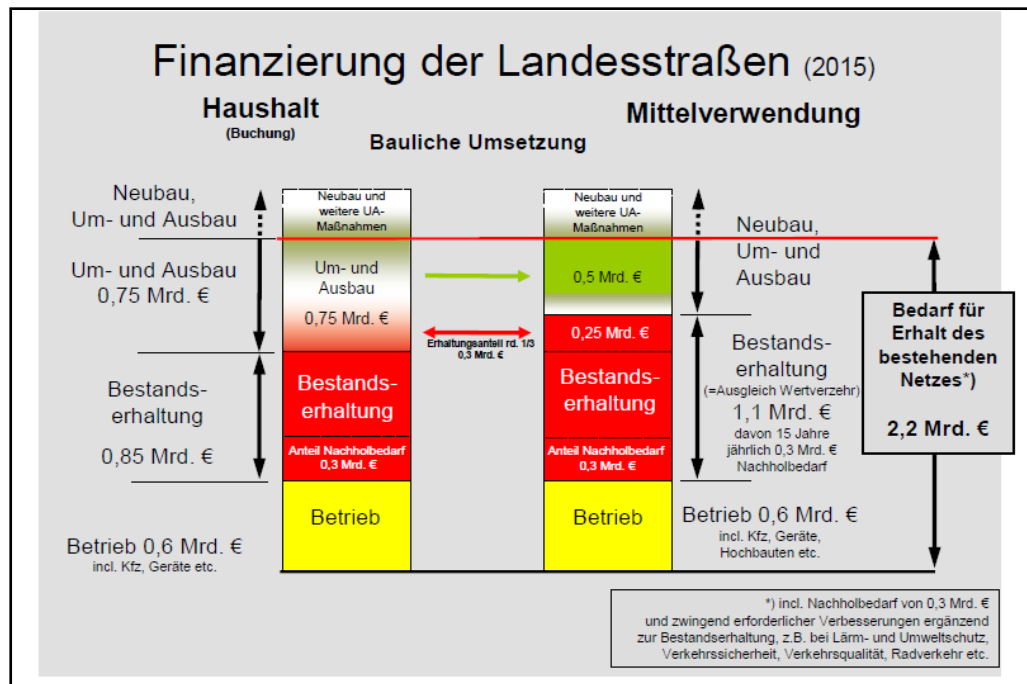


Abbildung 4: Finanzierung der Landes-/Staatsstraßen [Quelle: AK Straßenbaupolitik, Stand 03.08.2012]

Im Kontext der Diskussion um neue Ansätze eines effizienten Erhalts und Betriebs der Bestandsinfrastruktur der Straßen sind die vom AK Straßenbaupolitik erarbeiteten Darstellungen in der Kommission diskutiert und entwickelt worden. Im Vordergrund standen dabei

- die Schwerpunktsetzung: Erhalt des Bestandsnetzes,
- die Erkenntnis der Hebung von Effizienzpotenzialen bei einer Orientierung hin zur Mittelverwendung statt Mittelherkunft (Beachtung von Lebenszyklen der einzelnen Bestandteile der Straßenverkehrsinfrastruktur, Orientierung an optimalen Losgrößen bei Instandhaltung und Instandsetzung),
- die avisierte Verwendung von validen Instrumenten der Dokumentation und Steuerung wie Bauwerksmanagementsystemen (BMS), Pavement Management System (PMS) und Financial Management System (FMS).

Entsprechend sind in der folgenden Darstellung der Bedarfe

- bauliche Erhaltung und Betrieb getrennt worden, auch von nachholenden Investitionen,
- Kosten als jährliche Durchschnittswerte angenommen und
- Kosten weder absolut noch pro km Streckenlänge, sondern pro qm angegeben worden.

Die aus den erhobenen Werten der Länder ermittelten Kostenarten stellen sich entsprechend wie folgt (Tabelle 1) dar (für die Kreisstraßen liegen aus dem AK Straßenbaupolitik keine hinreichenden Angaben vor):

Tabelle 1: Kostenarten je Straßentyp, Quelle: AK Straßenbaupolitik, eigene Berechnung und Darstellung

Autobahnen	
Kostenart / Wert (€/qm/a)	Wert
Bauliche Erhaltung	2,88 €
Betrieb	1,27 €
Summe	4,15 €
Bundesstraßen	
Kostenart / Wert (€/qm/a)	Wert
Bauliche Erhaltung	2,76 €
Betrieb	1,09 €
Summe	3,85 €
Landesstraßen	
Kostenart / Wert (€/qm/a)	Wert
Bauliche Erhaltung	1,16 €
Betrieb	0,93 €
Summe	2,10 €

Für den „Betrieb“ gilt dabei: „Bei der Bedarfsermittlung für den Kernbereich Betrieb sind alle Kosten, die in der Gesamtbetrachtung dort anfallen, wie z.B. die Kfz- und Gerätebeschaffung, die Hochbauten und der Winterdienst, zu berücksichtigen. Nachdem bei den Ländern die investiven Kosten in den Fragebögen nicht berücksichtigt worden sind, erscheint eine Erhöhung der ermittelten Durchschnittskosten um ca. 10% zweckmäßig“ (AK Straßenbaupolitik, 12.07.2012).

Zusammenfassend stellt sich die Unterfinanzierung der überörtlichen Straßen, hier wiederum in absoluten Zahlen, wie folgt dar (Abbildung 5):

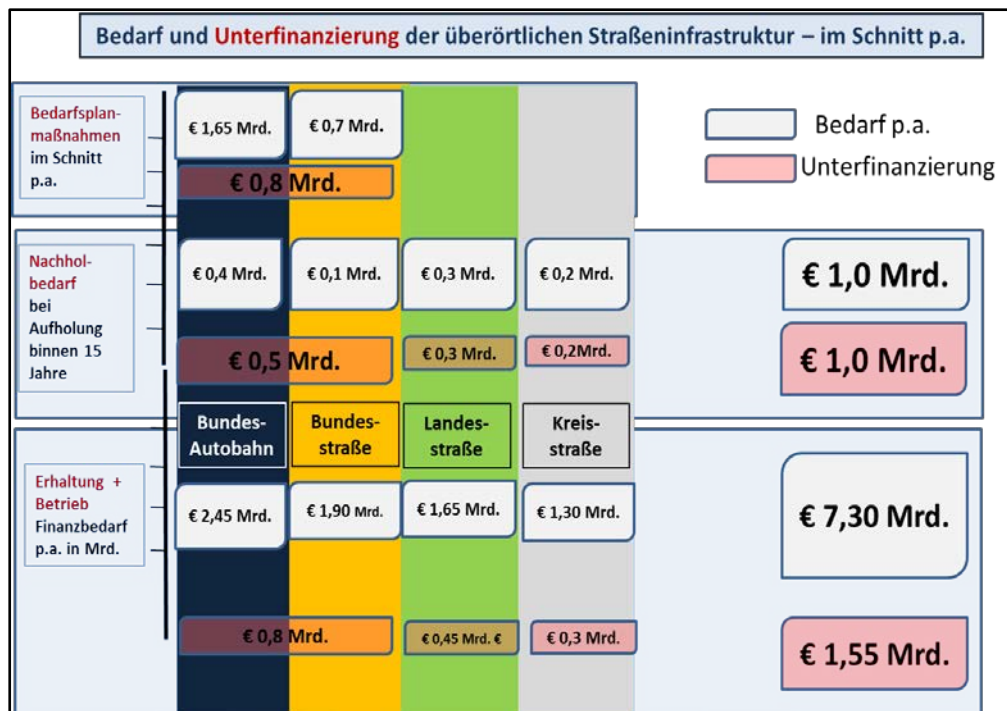


Abbildung 5: Bedarf und Unterfinanzierung der Straßeninfrastruktur [eigene Berechnung und Darstellung, Datengrundlage: AK Straßenbaupolitik]

4.2 Schiene: Bundesschienenwege und NE-Bahnen

Bei der Infrastruktur der „Eisenbahnen“ wird unterschieden nach

- Schienenwegen des öffentlichen Verkehrs und
- Schienenwegen des nicht öffentlichen Verkehrs (das sind „Anschlussbahnen“ darunter Hafenbahnen).

Die Schienenwege des öffentlichen Verkehrs sind untergliedert in:

- Bundesschienenwege; Baulastträger ist die Deutsche Bahn AG als ein privatwirtschaftlich geführtes Wirtschaftsunternehmen, das im Eigentum des Bundes steht.
- Schienenwege „nicht bundeseigener Betreiber“ (NE-Bahnen); Baulastträger sind die Eigentümer, i.d.R. die NE-Bahnen oder einzelne Bundesländer/kommunale Körperschaften.

Integraler Bestandteil der Schienenwege sind die Personen- und Güter (Rangier-) Bahnhöfe und die Gleisanschlüsse. Nach dem Entwurf zum Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG) und den ergänzenden Bestimmungen zu den EU-Richtlinien 2001/12-14 (Recast 1st Railway Package) werden auch bestimmte Service-Einrichtungen hinzu gezählt, die für die Benutzung der Netze unabdingbar erforderlich sind, wie zum Beispiel Abstellanlagen oder Tankanlagen für Diesel-Lokomotiven. Rechtsgrundlagen sind insbesondere das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) und die Eisenbahnbau- und Betriebsordnung (EBO), die durch das ERegG neu gefasst werden sollen.

4.2.1 Bundesschienenwege

Bestehende Infrastruktur und ihre Nutzung

(a) Bestehende Infrastruktur

Nach aktuellen Daten der Bundesnetzagentur beträgt die Streckenlänge der Schienenwege des öffentlichen Verkehrs 37.700 km; die Deutsche Bahn gibt für das Geschäftsjahr 2011 eine Betriebslänge von 33.378 km (davon elektrifiziert 19.826 km) und eine Gleislänge von 61.330 km an. Rund 4.300 km Streckenlänge entfallen auf etwa 120 nicht bundeseigene Betreiber von Schienenwegen des öffentlichen Verkehrs, davon werden rd. 65 % ausschließlich im Güterverkehr genutzt. Hinzu kommen 3.600 km Gleisanlagen für See- und Binnenhäfen sowie für Werks- und Industriebahnen (je zur Hälfte), so dass sich für das Jahr 2010 eine Gesamtbetriebslänge im Schienenverkehr von etwa 41.300 km ergibt.

Die „DB Station & Service AG“ betreibt deutschlandweit 5.400 Personenbahnhöfe – davon rd. 3.500 ohne Personenbesetzung. Die Anzahl der Güterbahnhöfe beträgt insgesamt rund 2.000, wobei die meisten der statistisch erfassten Güterbahnhöfe kleinere Aufkommenspunkte sind. Die DB AG will die Anzahl der für den Ferngüterverkehr eingesetzten Zugbildungsanlagen im Zuge von Rationalisierungsmaßnahmen auf 9 reduzieren sowie auch das Netz der Knotenbahnhöfe erheblich straffen.

Die letzte Angabe zur Anzahl der Gleisanschlüsse insgesamt mit 5.065 stammt aus dem Jahr 2003 (Verkehr in Zahlen), darunter Deutsche Bahn: 4.020; die Anzahl der Gleisanschlüsse der Deutschen Bahn ist bis 2010 auf 3.732 gesunken. Einige Gleisanschlüsse wurden von NE-Bahnen übernommen. Die Gleisanschlussförderung hat in den vergangenen Jahren etwa 120 Projekte realisiert.

(b) Nutzung der Schienen

Personenverkehr

Für das Jahr 2010 verzeichnete der Eisenbahnbereich die folgenden Leistungszahlen:¹⁷

- Verkehrsaufkommen: 2.425 Mio. beförderte Personen; das sind 3,5 % des Gesamtaufkommens, darunter
 - Schienennahverkehr: 2.299 Mio. beförderte Personen
 - Schienenfernverkehr: 126 Mio. beförderte Personen
- Verkehrsleistungen: 84,0 Mrd. Personenkilometer; das sind 7,5 % der Gesamtleistungen, darunter
 - Schienennahverkehr: 47,9 Mrd. Personenkilometer
 - Schienenfernverkehr: 36,1 Mrd. Personenkilometer

Darin nicht enthalten sind das Verkehrsaufkommen und die Verkehrsleistungen im „Öffentlichen Straßenpersonenverkehr“, zu dem auch der Verkehr mit städtischen Schienenbahnen zählt (U-Bahnen, Stadtbahnen, Straßenbahnen – siehe Kap. 4.4).

Güterverkehr

Für das Jahr 2010 sind für den „Güterverkehr der Eisenbahnen“ und seinen „Anteil am Binnenländischen Verkehr“ (Modal-Split-Anteil) folgende Angaben zu verzeichnen¹⁸:

- Verkehrsaufkommen: 355,7 Mio. Tonnen; 9,4 %
- Verkehrsleistungen: 107,3 Mrd. tkm; 17,3 %

Während der Personenverkehr durch die Finanz- und Wirtschaftskrise wenig beeinflusst wurde, hat der Güterverkehr auf der Schiene (ebenso wie Straße und Air Cargo) im Jahr 2008 einen starken Rückschlag bis auf das Niveau von 2005 herunter erlitten, der wahrscheinlich erst mit dem Jahr 2012 wieder aufgeholt sein wird. Die weitere Entwicklung des Gütertransports auf der Schiene wird wesentlich davon abhängig sein, in wieweit die Anforderungen der Logistik (etwa: Qualität, Pünktlichkeit, Einhaltung von Taktplänen und laufende Prozesskontrolle) erfüllt werden können. Dies setzt neben dem Abbau von Engstellen besonders in überlasteten Korridoren vor allem die Erhaltung der Infrastruktur zur Minimierung von Betriebsstörungen voraus. Eine Analyse von KCW (2010) zeigt, dass sich im optimistischen Fall die Verkehrsleistungen auf der Schiene in Deutschland bis 2030 gegenüber 2010 verdoppeln werden. Da die Güterzugzahlen pro Tag derzeit bereits in Größenordnungen von 300 (Korridor Köln-Mannheim), 250 (Korridor Hannover-Fulda) oder

¹⁷ aus: Verkehr in Zahlen, 2011

¹⁸ ebenda

200 (Hamburg-Hannover; Karlsruhe-Basel) liegen, bedeutet ein zusätzliches Wachstum auch eine erhebliche Mehrbelastung der betroffenen Bevölkerung durch Schienenlärm. Hieraus folgen große Herausforderungen für die Schieneninfrastruktur:

- Es sind nach wie vor Ausbaumaßnahmen zum Abbau von Engpässen unter Berücksichtigung des Zusammenwirkens von Instandhaltung/Ersatz, Aus- und Neubau zur Erhöhung der Leistungsqualität erforderlich. Hierbei ist auch die Verknüpfung der einzelnen Verkehrsträger zu optimaler Nutzung zu beachten.
- Mit einer höheren Nutzung der Schienenstrecken durch Güterzüge wachsen die Erhaltungsaufwendungen.
- Ein weiteres Wachstum des Schienenverkehrs wird von der Bevölkerung nur akzeptiert, wenn erhebliche Reduktionen des Schienenlärms, vor allem im Güterverkehr, erreicht werden können. Dies verlangt neben Maßnahmen an den Fahrzeugen auch höhere Investitionen für den passiven Lärmschutz.
- Die Abschaffung des Schienenbonus und ein lärmabhängiges Trassenpreissystem (Bonusregelung) können einen wirksamen Beitrag zum Lärmschutz leisten.
- Anzustreben ist auch ein fairer Wettbewerb von Schienendienstleistungen durch Vorabgenehmigungen für Entgelte und Entgeltgrundsätze einschließlich Energiebezug.

(c) Finanzierungssituation und Defizite

(i) Finanzierungsverantwortung

Die Eisenbahnen des Bundes werden seit der Bahnreform 1994 als privatrechtliches Wirtschaftsunternehmen DB AG geführt. Die Tochterunternehmen DB Netz AG und DB Station und Service sind für Netze und Bahnhöfe zuständig. Die DB Netz AG als Eisenbahninfrastruktur-Unternehmen (EIU) erhebt Trassengebühren von den Eisenbahn-Verkehrsunternehmen (EVU), welche die Kosten für Betriebsführung und Instandhaltung des Netzes finanzieren. Darüber hinaus nimmt der Bund seine Verantwortung im Rahmen des Art. 87 GG wahr und beteiligt sich maßgeblich an den Investitionen für die Bundesschienenwege.

Neubau- und Ausbaumaßnahmen werden überwiegend vom Bund mit Baukostenzuschüssen und Bundesdarlehen nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) finanziert. Weiterhin gibt es für Netzteile von europäischer Bedeutung (Bestandteile transeuropäischer Netze) die Möglichkeit einer Ko-finanzierung durch die EU, vor allem im Bereich grenzüberschreitender Eisenbahnkorridore. Auch die Länder beteiligen sich in geringem Umfang. Die DB AG beteiligt sich an der Finanzierung von Investitionen, die in ihrem unternehmerischen Interesse liegen. In diesem Falle werden die eigenfinanzierten Anteile bilanziert und abgeschrieben.

Der Bund übernimmt weiterhin den größten Teil der Kosten für Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz (siehe Unterpunkt „Ersatzinvestitionen“). Abbildung 6 zeigt die Aufteilung der Finanzierung zwischen Staat und DB AG.

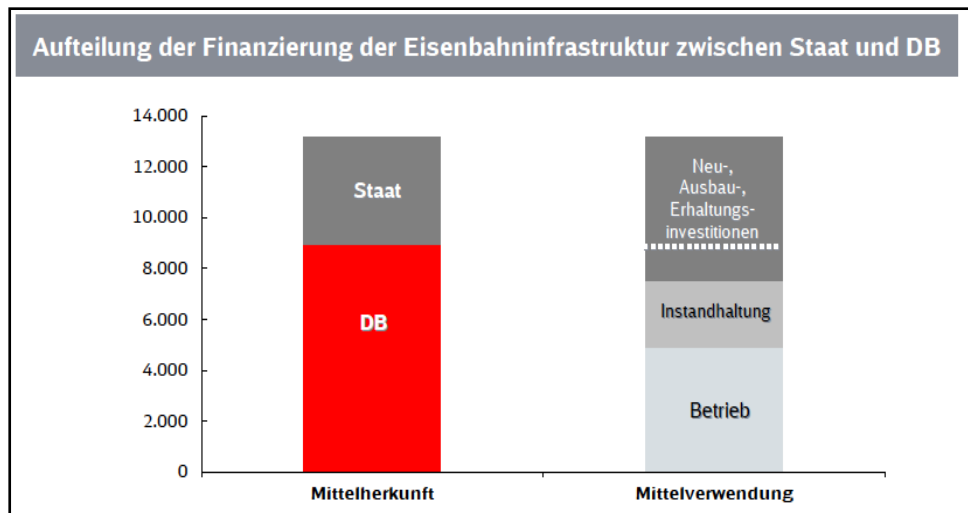


Abbildung 6: Aufteilung der Finanzierung der Eisenbahninfrastruktur in Mio. € 2010 [Quelle: Positionspapier DB AG, 2011: Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes, AK Bahnpolitik]

(ii) Finanzierungspositionen für die Bundesschienenwege

- *Instandhaltung Netz, Personenbahnhöfe, Energie*

Die Geschäftsfelder DB Netze Fahrweg, DB Netze Personenbahnhöfe und DB Netze Energie erwirtschafteten in den Jahren 2010 und 2011 die folgenden Ergebnisse:

Tabelle 2: Wirtschaftsergebnisse der DB Netz- Geschäftsfelder in Mio. € [Geschäftsbericht DB AG, 2011]

Geschäftsfeld	Umsatz 2010	Umsatz 2011	EBIT 2010	EBIT 2011
DB Netze Fahrweg	4.580	4.642	601	715
DB Netze Personenbahnhöfe	1.044	1.077	217	226
DB Netze Energie	2.501	2.853	82	80
DB Konzern	34.410	37.901	1.866	2.309

Tabelle 2 weist aus, dass die Geschäftsfelder der DB Netz AG zu den positiven Wirtschaftsergebnissen 2010 und 2011 beigetragen haben. Diese finanzieren sich aus Trassen- und Bahnhofsgebühren sowie Energielieferungen an die EVU. Nach wie vor sind konzerninterne EVU die Hauptnachfrager, gleichwohl ist der Anteil der konzernexternen Bahnen an der Trassennachfrage auf knapp 21% (gemessen in Trassen-km) angestiegen.

Die Tatsache, dass die Geschäftsbereiche der DB Netz einen Überschuss der Erlöse über die Kosten vor Zinsen und Steuern erwirtschaftet haben, hat bei Ländern und Schienenverkehrsunternehmen die Forderung nach einem vollständigen Rückfluss der Trasseneinnahmen in die Infrastruktur ausgelöst.

Unabhängig von der Frage der Verwendung der Gewinnbestandteile aus Abführungsverträgen innerhalb der DB Holding ist festzuhalten, dass die Gesellschaft pro Jahr 0,5 Mrd. € als Festdividende an den Bund abführt. Hier ist durchaus vorstellbar, dass der Bund die Festdividende zweckorientiert für die Stärkung von Schieneninvestitionen verwendet. Diesbezüglich haben die Länder eine Änderung zum Eisenbahnregulierungsgesetz am 23.11.2012 mit dem Ziel der Beendigung der Gewinnabführung im Bundesrat verabschiedet (siehe Drucksache BR 559/1/12, Ziffer 30).

- *Ersatzinvestitionen*

Ersatzinvestitionen in das Bestandsnetz werden vom Bund in Höhe von 2,5 Mrd. € pro Jahr (2,3 Mrd. € + 0,2 Mrd. € nach Anlage 8.7 Maßnahmen) für die Jahre 2009 bis 2013 ko-finanziert. Der Eigenbeitrag der DB AG liegt bei 0,5 Mrd. € p.a., so dass ein Gesamtvolumen von 3 Mrd. p.a. entsteht. Diese Finanzierungsbeiträge sind in der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) festgeschrieben. Ursprünglich war eine Laufzeit von 10 Jahren angedacht, die aber auf 5 Jahre verkürzt wurde, so dass die Verhandlungen über eine Fortschreibung bzw. Revision bereits bald aufgenommen werden müssen; tatsächlich laufen dazu bereits auf beiden Seiten Vorbereitungen. Dabei gilt:

- Die LuFV gilt bisher nur für die Bundesschienenwege, also nicht für die nicht-bundeseigenen Bahnen und den Schienenverkehr des ÖSPV, wobei auch für diese Bereiche eine gesamtstaatliche Verantwortung des Bundes mit einer gesonderten LuFV für NE-Bahnen gesehen wird. In diesem Zusammenhang wäre auch sicher zu stellen, dass für die von NE-Bahnen übernommenen Strecken der DB Netz der anteilige darauf bezogene Betrag aus der LuFV Bund DB dem neuen Betreiber zur Verfügung gestellt wird.
- Von den Zuwendungen des Bundes (nicht rückzahlbarer Zuschuss) entfallen 88% auf die DB Netz AG, 10% auf die DB Station & Service AG und 2% auf die DB Energie GmbH.
- Es ist ein Verwendungsnachweis in Form eines „Nachzuweisenden Mindestinstandhaltungsvolumens“ zu führen, das einen uneingeschränkt nutzbaren Zustand der Infrastruktur sicherstellt (Qualitätssicherung). Die Prüfung wird von einem „Infrastruktur-Wirtschaftsprüfer“ vorgenommen.

Für die nächste Periode der LuFV geht die Bahn von einem erhöhten Mittelbedarf aus, der aufgrund der laufenden Verhandlungen mit dem Bund nicht zahlenmäßig beziffert wird. Schätzungen des Arbeitskreises Bahnpolitik ergeben überschlägig einen zusätzlichen Ersatzbedarf (ohne Nachholbedarf) für die Bundesschienenwege in Höhe von rund 1,0 Mrd. €.

(iii) Nachholbedarf

Beim Nachholbedarf geht es primär um den in der Vergangenheit unterlassenen Ersatz veralteter Infrastrukturen, wie Brücken, Tunnelausrüstungen oder Stellwerke. So beträgt der Anteil von Brücken mit einem Alter von über 100 Jahren im Bundesschienennetz etwa 30%. Neuere Schätzungen des Nachholbedarfs liegen in der Größenordnung von 3 Mrd. €, die über 15 Jahre abgebaut einen Jahresbetrag von 0,2 Mrd. € erfordern würden.

(iv) Neubau und Ausbau

Derzeit werden Neu- und Ausbauinvestitionen in die Schiene überwiegend vom Bund nach dem Bundesschienenwegeausbaugesetz (BSchWAG) finanziert. Hinzu kommen relativ geringe Beiträge der EU und der Bundesländer, sowie Ko-Finanzierungen der DB AG (DB Netz AG) aus Eigenmitteln für Projekte, die im unternehmerischen Interesse liegen. Der Finanzierungsanteil der öffentlichen Hände an der Eisenbahninfrastruktur-Investitionen des Bundes lag im Jahr 2010 bei 4,2 Mrd. €, das sind rund drei Viertel der gesamten Investitionen. Die DB AG hat rund 1,4 Mrd. €, also ein Viertel der Gesamtinvestitionen, aus Eigenmitteln beigesteuert.

Beim Ausbau der Schienenwege und deren Finanzierung durch das BSchWAG gibt es Finanzierungsengpässe. Die DB AG schätzt den jährlichen Mittelbedarf auf ca. 1,8-2,0 Mrd. €, während aktuell etwa 1,2 Mrd. € zur Verfügung stehen. Sollen wichtige Projekte, wie zum Beispiel die Rheintalstrecke Karlsruhe-Basel oder die Y-Trasse Hannover-Bremen/Hamburg, in einem überschaubaren Zeitraum fertig gestellt werden, so sind für einen Zeitraum von zwei Jahrzehnten erheblich höhere Mittelzuweisungen nötig.

Die jährliche Finanzierungslücke für Neu- und Ausbau der Bundesschienenwege wird auf 0,6 bis 0,8 Mrd. € geschätzt.

Im Bereich des SPNV wird Infrastrukturneu- und ausbau teilweise auch aus Mitteln des Regionalisierungsgesetzes (Reg-G) sowie vor allem aus Mitteln des GFVG/Entflecht-G finanziert. Insbesondere S-Bahn-Infrastruktur wird aus dem GFVG-Bundesprogramm finanziert.

Insgesamt sind zusätzlich zu den BSchWAG-Mitteln für SPNV-Projekte von etwa 25 Mio. € p.a. weitere Mittel für Neu- und Ausbau im Zeitraum 2008-2025 in Höhe von 10,62 Mrd. € (zu Preisen von 2008) oder jährlich ca. 630 Mio. € erforderlich.

Im Anschluss an die Föderalismusreform und das Entflechtungsgesetz von 2006 stellte der Bund den Ländern Mittel als Ersatz für die wegfallenden GVFG-Mittel („Bundes-GVFG“) zur Verfügung, die sich in den Jahren 2010 bis 2014 jährlich auf 333 Mio. € belaufen werden. Die Verbände gehen davon aus, dass diese Summe bis zum Auslaufen des GVFG Ende 2019 beibehalten wird. Anschließend ist eine Nachfolgeregelung zu schaffen.

Die besonderen Finanzierungsprobleme im SPNV werden wie folgt gesehen¹⁹:

- Die Höhe der Regionalisierungsmittel ist für den Zeitraum nach 2014 noch nicht gesetzlich geregelt. Eventuell drohen Kürzungen. Da daraus bisher etwa 7% in die Infrastruktur flossen, verschärft dies die Situation im SPNV zusätzlich.
- Die Nachfolgeregelung für das Bundes-GVFG ab 2019 ist unklar.
- Ab 2014 entfällt die gruppenspezifische Zweckbindung, also hier für den Verkehr. Daher werden landesgesetzliche Regelungen erwartet.

¹⁹ siehe auch Studie „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“, Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)

- Der Nachholbedarf aus unterlassenen Reinvestitionen im Bereich U-, Stadt- und Straßenbahnen wird laut VDV auf 330 Mio. € geschätzt (siehe Abschnitt 4.4).
- Die Realisierung eines Deutschland-Takts würde die Attraktivität des SPNV deutlich erhöhen (es läuft derzeit eine Machbarkeitsstudie). Hierzu werden zusätzliche Mittel erforderlich sein.
- Zusätzliche Anforderungen an die Infrastruktur durch den demographischen Wandel im Sinnen einer Anpassung an die Forderung der Barrierefreiheit und das „Design für Alle“ sind in den Abschätzungen noch nicht enthalten.

(v) Ergänzende Finanzierungsoptionen

Ergänzend zur staatlichen und zur Nutzerfinanzierung in Form von Trassengebühren (die aufgrund der zugrunde liegenden EU Richtlinie nicht beliebig steuerbar sind) gibt es folgende Optionen:

- PPP Finanzierung

Die Beteiligung von Investoren an Bau, Projektmanagement und Betrieb von Eisenbahn-Neubaustrecken ist bisher in Deutschland nicht erprobt. Aufgrund mangelnder Aussicht auf sichere und ergiebige Rückflüsse aus der Vermarktung der Infrastruktur scheinen die Aussichten von PPP Modellen begrenzt, allerdings liegen diesbezüglich keine belastbaren Erfahrungen vor. Da die Mittelverwendung für Schieneninvestitionen nach privatwirtschaftlichen Regeln erfolgt und – etwa im Falle der LuFV – gutachterlich geprüft und durch Wirtschaftsprüfung testiert wird, ist die Vermutung von Effizienzvorteilen für PPP nur schwer zu begründen. Darüber hinaus würden zusätzliche Schnittstellenprobleme und weitere Transaktionskosten entstehen.

- Beteiligung der Wirtschaft

Internationale Erfahrungen und erste Ansätze in Deutschland regen an, die Potentiale der begünstigten regionalen Wirtschaft verstärkt zu erschließen. Die durch die Nutzungsmöglichkeit von Schieneninfrastruktur begünstigte regionale Wirtschaft könnte zur Finanzierungsbeteiligung motiviert werden. Dies ist praktisch auf Neubauminvestitionen beschränkt.

- Nutzung der DB Energie- und Kommunikations-Infrastruktur für Dritte

Im Zuge der Energiewende und den dabei zu lösenden Energietransportproblemen gewinnt die deutschlandweite bundeseigene DB Infrastruktur an Bedeutung.

Zum einen könnte das Stromnetz der DB z.B. für die Weiterleitung von Strom aus Offshore Anlagen genutzt werden. Des Weiteren kann die Infrastruktur allgemein für andere Medien (Telekommunikation und andere Leitungssysteme) nutzbar gemacht werden. Diese Nutzungen können zusätzliche Einnahmequellen durch Dritte generieren. Voraussetzung ist eine Lösung der Kompatibilitätsprobleme.

- Vermarktung von Flächen

Im Zusammenwirken mit der Stadtentwicklung bestehen für Bahnliegenschaften erhebliche Wertsteigerungspotentiale. Die bisherigen Erfahrungen und auch das Beispiel Flughäfen zeigen, dass die Erweiterung der Dienstleistungsangebote eine zusätzliche Einnahmequelle darstellen kann.

4.2.2 Schieneninfrastruktur der nicht-bundeseigenen Eisenbahnen (NE-Bahnen)

Die NE-Bahnen verfügen über ein Schienennetz mit einer Länge von 4.300km²⁰. Hierfür wird ein Reinvestitionsbedarf in Höhe von 300 Mio. € p. a. geltend gemacht. Die NE-Bahnen tragen heute etwa 50% der Reinvestitionen selbst (Einnahmen aus Trassenerlösen) bzw. aus Mitteln ihrer Eigentümer (Länderhaushalte). Dies ergibt einen ungedeckten Reinvestitionsbedarf von 150 Mio. € je Jahr.

Die Bundesregierung hat hierfür erstmalig einen Haushaltstitel geschaffen und für das Jahr 2013 diesen mit einem Betrag von 25 Mio. € ausgestattet.

4.2.3 Zusammenfassung des Finanzbedarfs für Bundesschienenwege und NE-Bahnen



Abbildung 7: Finanzbedarfe für Schienenwege für Bund und NE-Bahnen²¹

Abbildung 7 fasst die Finanzbedarfe für Ersatzinvestitionen und Nachholbedarf für Bundesschienenwege und NE-Bahnen zusammen.

Zu den ausgewiesenen Bedarfen für Bundesschienenwege und NE-Bahnen in Höhe von 1,4 Mrd. € p.a. kommen Bedarfe aus dem kommunalen Bereich für die Erhaltung des ÖSPV hinzu (siehe Abschnitt 4.4), so dass sich der Gesamtbedarf für den Schienensektor über alle Baulastträger für Erhaltung und Nachholbedarf auf etwa 2 Mrd. € p.a. addiert.

²⁰ Bundesnetzagentur, Marktuntersuchung Eisenbahnen 2011, S. 21

²¹ AK Bahnpolitik und eigene Berechnungen

4.3 Wasserstraße

Nach der Trägerschaft werden unterschieden:

- Bundeswasserstraßen im Eigentum der Bundesrepublik Deutschland; diese werden durch die Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) verwaltet; Ausnahmen sind die so genannten „*Delegationsstrecken*“, deren Verwaltung an Bundesländer übertragen ist.
- Landeswasserstraßen/„schiffbare Landesgewässer“; sie werden durch die jeweiligen Bundesländer (ggf. nach geordnete Behörden) verwaltet.

Praktisch alle verkehrlich bedeutsamen Wasserstraßen in der Bundesrepublik sind Bundeswasserstraßen. Nach dem Wasserwegerecht sind diese untergliedert in:

- Binnenwasserstraßen und
- Seewasserstraßen/Seewärtige Zufahrten.

Die Unterläufe der Binnenwasserstraßen Warnow, Trave, Elbe, Weser und Ems dienen überwiegend der Seeschifffahrt, werden aber auch von der Binnenschifffahrt genutzt. Sie haben im Sinne des Wasserwegerechts in der Praxis einen Doppelcharakter.

4.3.1 Bundeswasserstraßen

Bestehende Infrastruktur und ihre Nutzung

Von der WSV sind für die Binnenwasserstraßen des Bundes folgende Längen angegeben (Stand Dezember 2011):

• Nach Bundeswasserstraßengesetz	6.663 km
• Delegationsstrecke Elbe (FHH)	47 km
• Sonstige Binnenwasserstraßen des Bundes	572 km
• Delegationsstrecke Ems-Jade-Kanal (Nds.)	<u>6 km</u>
	7.288 km

Davon entfallen rd. 75 % auf Flussstrecken und 25 % auf Kanäle. Die Länge der „Seeschifffahrtstraßen“ nach Schifffahrtsrecht (ohne Delegationsstrecken) ist für den Stand Dezember 2011 von der WSV angegeben mit:

• Nach Bundeswasserstraßengesetz	638 km
• Sonstige Binnenwasserstraßen des Bundes	<u>47 km</u>
	685 km

In Einklang mit dem europäischen Klassifizierungssystem sind die Binnenwasserstraßen des Bundes bisher entsprechend ihrer Bedeutung und Funktion eingestuft. Nach „Verkehr in Zahlen“ galten mit Stand 31. Dezember 2010:

- 5.074 km (69,5 %) als klassifizierte „Wasserstraßen mit internationaler Bedeutung“ (Wasserstraßenklassen IV bis VIc.)
- 1.257 km (17,2 %) als klassifizierte „Wasserstraßen mit nationaler Bedeutung“ (Wasserstraßenklassen I – III)

- 975 km (13,3 %) als nicht klassifizierte „Sonstige Binnenwasserstraßen“, die nicht dem allgemeinen Verkehr dienen.

Die Güterverkehrsleistung der Binnenschifffahrt im deutschen „Binnenländischen Verkehr“ wird in „Verkehr in Zahlen“ für das Jahr 2010 mit 62,3 Mrd. tkm angegeben; davon wurden 42,9 Mrd. tkm (rd. 69 %) durch ausländische Schiffe erbracht. Der Anteil an den gesamten binnenländischen Güterverkehrsleistungen in der Bundesrepublik (ohne Luftverkehr, Seeverkehr und Straßentransporten mit Fahrzeugen unter 3,5 t zulässiger Nutzlast) betrug in 2010 rd. 10,0%.

Knapp 70 % aller Güterverkehrsleistungen auf deutschen Binnenwasserstraßen werden auf dem Rhein erbracht. Aufgrund der „Mannheimer Akte“ von 1868 sind diese Transporte von Gebühren befreit. Die Donauschifffahrt wird durch die „Belgrader Konvention“ von 1948 reguliert. Die Konvention lässt im Prinzip die Erhebung von Benutzungsgebühren zu; dies wird beispielsweise in Rumänien praktiziert (sogar orientiert an Vollkostendeckung). In anderen Donaustaaten ist die Donauschifffahrt dagegen gebührenfrei.

Finanzierungssituation und Defizite

Im Bundeshaushalt 2011 (Kapitel 1203) sind die Gesamt-Aufwendungen des Bundes für die Bundeswasserstraßen (Haushaltsansatz) mit rd. 1.850 Mio. € ausgewiesen; davon entfallen auf:

- Binnenwasserstraßen 1.300 Mio. €
- Seeschifffahrtsstraßen 550 Mio. €

Die Einnahmen des Bundes aus direkten Schifffahrts- und Befahrungsabgaben belaufen sich derzeit auf ca. 80 Mio. €/Jahr. Die Verbände der Freizeit- und Sport-schifffahrt entrichten darüber hinaus eine Jahrespauschale in Höhe von 0,051 Mio. €/Jahr. Die betreffenden Einnahmen machen weniger als 5 % der Gesamt-Aufwendungen aus; sie machen selbst bezüglich der abgabepflichtigen Komponenten lediglich einen Bruchteil der diesen zuzurechnenden direkten Kosten aus. Nach Angaben der WSV bestand im Dezember 1998 Abgabepflicht auf einer Streckenlänge von 3.830 km Bundeswasserstraßen.

Die aktuelle Situation der Finanzierung der verkehrlichen Infrastruktur der Bundeswasserstraßen stellt sich wie folgt dar:

- In der mittelfristigen Finanzplanung des Bundes sind für Investitionen in den Bereich der Bundeswasserstraßen (Investitionen in die Infrastruktur, Erhaltung und Sonstiges (Hochbau, Lotswesen, Fahrzeuge, etc.)) nach der gültigen Haushaltssystematik bis zum Jahr 2016 konstant rd. 880 Mio. €/Jahr vorgesehen;
- davon sind für Um-, Aus-, Neu- und Ersatzmaßnahmen ab 2012 rd. 600 Mio. € pro Jahr angesetzt;
- abzüglich erforderlicher Umschichtungen für Betrieb und Unterhaltung verbleibt real verfügbar für Ausbau und Ersatz der verkehrlichen Infrastruktur ein Volumen von maximal 550 Mio. €/Jahr.

Bemerkung: Nicht berücksichtigt ist darin das „Infrastrukturbeschleunigungsprogramm“; es beinhaltet im Bereich der Bundeswasserstraßen ausschließlich einen Ansatz von insgesamt 300 Mio. € für den Bau der 5. Schleusenkammer in Brunsbüttel am Nord-Ostsee-Kanal (NOK).

- Im Entwurf zum „Investitionsrahmenplan 2011-2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes (IRP)“ ist für den Investitionszeitraum 2011 bis 2015 ein „Mehrbedarf“ von „1,7 – 1,9 Mrd. €“ ausgewiesen, also durchschnittlich knapp 400 Mio. €/Jahr.
- Der tatsächliche Bedarf für Infrastrukturinvestitionen im Bereich der Bundeswasserstraßen bei Umsetzung der gültigen Bundesverkehrswegeplanung in „normalen“ Zeiträumen, wird mit 1.100 Mio. €/Jahr angesetzt.

Die Differenz zwischen tatsächlichem Bedarf und nach gültiger Haushaltsplanung real verfügbaren Mitteln (unter Abzug der Ansätze für Betrieb und Unterhaltung – siehe oben) beträgt somit rechnerisch rd. 550 Mio. €/Jahr. Soweit erkennbar sind darin nicht/oder nicht in vollem Umfang enthalten:

- die absehbaren Kostensteigerungen (konstante Budgetansätze sind gleichbedeutend mit einem real degressiven Finanzvolumen);
- die Kostensteigerungen bei den in den Bundesverkehrswegeplan eingestellten Maßnahmen gegenüber dem Planungsstand;
- die Kompensierung des bereits langfristig kumulierten beträchtlichen Instandhaltungsrückstaus und der tatsächliche Zustand der vorhandenen Anlagen;
- Maßnahmen, die nicht im aktuellen Bundesverkehrswegeplan berücksichtigt sind, wie das am 24.02.2012 vorgestellte „Konzept zur Durchgängigkeit von Wasserstraßen für Fische“ mit einem Kostenvolumen lt. Investitionsrahmenplan von mindestens 800 Mio. €; im Zuge der Konkretisierung der Planungen auf der Basis verschärfter Anforderungen der Länder, ist dafür voraussichtlich mit einem deutlich höheren Kostenvolumen zu rechnen.

Die eklatante Differenz zwischen Investitionsbedarf und Mittelverfügbarkeit – allein schon ohne Berücksichtigung der vorgenannten Komponenten - hat das Bundesverkehrsministerium zum Anlass genommen, ein Konzept für eine „Neue Netzstruktur“ zu entwickeln; sie soll als Grundlage für eine veränderte Investitionspolitik mit einer Konzentration/Priorisierung des Ressourceneinsatzes dienen. Parallel dazu wird eine Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes mit dem Ziel einer weiteren Effizienzsteigerung und ggf. Anpassung an die „Neue Netzstruktur“ und die veränderte Investitionspolitik betrieben. Die bisher veröffentlichten Vorschläge in diesem Zusammenhang werden von den „Stakeholdern“ und den Ländern überwiegend kritisch beurteilt bzw. abgelehnt; das gilt auch für die zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts aktuelle Version (5. Bericht des BMVBS an den deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) vom 27. Juni 2010).

4.3.2 Landeswasserstraßen

Infrastruktur und Nutzung

Die Landeswasserstraßen haben in der Regel nur geringe oder gar keine Bedeutung für den kommerziellen Güterverkehr. Sie werden in erster Linie für Wassertourismus, Wassersport, Fahrgastschiffahrt und von Fährdiensten genutzt, haben darüber hinaus aber vielfach maßgebliche Funktionen im Zusammenhang mit der Regulierung des Wasserhaushalts. Für die Instandhaltung und ggf. den Ausbau sind die jeweiligen Bundesländer zuständig.

Landeswasserstraßen spielen insbesondere in den Bundesländern Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern eine beträchtliche (ökonomische) Rolle in der Tourismus- und Freizeitwirtschaft – in der Regel in enger Verbindung/Verknüpfung mit den Bundeswasserstraßen.

- Im Brandenburg umfasst das „Verzeichnis der schiffbaren Landesgewässer“ 160 definierte Abschnitte mit einer Gesamtlänge von rd. 565 km mit 20 Schleusen (bei rd. 30.000 km Fließgewässern, von denen 6.500 km als für touristische Zwecke geeignet eingestuft sind).
- In Mecklenburg-Vorpommern beträgt die Länge der schiffbaren Landesgewässer über 400 km (bei rd. 26.000 km Fließgewässern und 2.000 Binnenseen).
- Zum Vergleich: In Nordrhein-Westfalen ist lediglich ein Abschnitt der Ruhr mit einer Länge von 35,6 km (sogar nur 26,2 km nach der gültigen „Verordnung über die Schiffbarkeit von Gewässern“) sowie ein Abschnitt des „Flüener Altrheins“ von 15 m Länge der Kategorie der schiffbaren Landesgewässer zugeordnet.

Finanzierungssituation und Defizite

Vom Land Brandenburg sind die aktuellen jährlichen Kosten/Aufwendungen für die Unterhaltung der schiffbaren Landesgewässer mit 2,5 Mio. € angegeben. Dazu kommen rd. 0,25 Mio. € jährlich für „kleinere Maßnahmen“ an Schleusenbauwerken sowie rd. 0,5 Mio. € für „Kleinere Maßnahmen“ im Zusammenhang mit der „Instandsetzung der Wasserstraßen (freie Strecke)“. Als derzeit „nicht gesichert“ und hinsichtlich der zeitlichen Umsetzung „offen“ sind „größere Maßnahmen“ der Instandsetzung ausgewiesen; das Investitionsvolumen in diesem Zusammenhang ist mit 63,45 Mio. € angegeben. Eine differenziertere Darstellung einschließlich des tatsächlichen Finanzierungsbedarfs konnte wegen der dafür als erforderlich geltend gemachten „umfangreichen Abstimmungen“ zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Abschnitts nicht zur Verfügung gestellt werden.

Aus Nordrhein-Westfalen wurden für die „laufende Unterhaltung/Wartung“ im Bereich der „Ruhr als Landeswasserstraße“ ein jährlicher Aufwand von 1,5 Mio. € angegeben (davon 1,1 Mio. € Personalkosten und 0,4 Mio. € Sachkosten); „nicht enthalten sind investive Maßnahmen wie Erneuerungen von Schleusen o.ä.“.

Der tatsächliche Finanzierungsbedarf im Bereich der Schiffbaren Landesgewässer je Bundesland war in diesem Zusammenhang nicht feststellbar. Das ist nicht zuletzt auch auf die unterschiedlichen/sich teilweise überlappenden Zuständigkeiten sowie auf Defizite bei den Daten-Grundlagen zurückzuführen. Gerade die Bundesländer, in denen der Wassertourismus eine bedeutende Rolle spielt, befürchten beträchtliche Nachteile im Falle der Umsetzung der neuen Investitionsstrategie des Bundes. Inwieweit die Befürchtungen berechtigt sind, sollte im Zusammenhang mit der Analyse der Konsequenzen der betreffenden Strategie hinsichtlich der künftigen Infrastrukturfinanzierung auf Bundes- und Länderebene zeitnah geprüft werden.

4.4 Verkehrsinfrastruktur in den Gemeinden – Gemeindestraßen und ÖSPV

4.4.1 Gemeindestraßen

Bei der Infrastruktur der „Kommunalen Straßen“ werden unterschieden:

- Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen und Landes-/Staatsstraßen in der Baulast der Städte/Gemeinden (Städte mit mehr als 80.000 Einwohnern, ja nach gesetzlichen Regelungen der Länder auch darunter),
- Hauptverkehrs- und Verkehrsstraßen mit dominanter innerörtlicher und zwischenörtlicher Verbindungsfunktion,
- Erschließungs-, Anlieger- und Sammelstraßen mit dominanter Erschließungs- und Aufenthaltsfunktion.

Gemeindestraßen stehen in einem engen Leistungs- und Substitutionsverhältnis mit dem ÖPNV sowie dem Radfahrer- und Fußgängerverkehr (das trifft im Übrigen in Teilen auch für Straßen anderer Baulastträger zu). Sie sind Voraussetzung für den Betrieb des straßengebundenen kommunalen ÖPNV (ÖSPV; Busverkehre, Straßenbahnen) und schließen Anlagen des nicht motorisierten Verkehrs ein.

Rechtsgrundlagen für Planung, Bau und Betrieb sind die Straßen-, Bau- und Wegegesetze der Länder (und des Bundes; BFStrG), die Straßenverkehrsordnung (STVO) und die Bau- und Betriebsordnung für die Straßen- und Stadtbahnen (BOStrab). Darüber hinaus sind die Richtlinien für die integrierte Netzgestaltung (RIN), sowie die Richtlinien für die Anlage von Stadtstraßen (kurz RASt) bestimmend. Rechtliche Grundlage für den Bau können neben Planfeststellungsbeschlüssen nach den Straßen- und Wegegesetzen auch Bebauungspläne nach dem Baugesetzbuch (BauGB) sein.

Insbesondere als Anlieger-, Erschließungs- und Sammelstraßen dienen sie auch dem ruhenden Verkehr, also dem zeitlich befristeten und zum Teil gegen Gebühr erfolgendem Abstellen von Fahrzeugen (Parkgebühren-Verordnung, Kommunalsatzungen).

Bestehende Infrastruktur

Für die Länge der Gemeindestraßen (ohne Ortsdurchfahrten im Zuge von Straßen des überörtlichen Verkehrs) liegen lediglich Schätzungen von Anfang der 1990er Jahre vor. Die letzte konkrete Angabe bezieht sich auf das Jahr 1992 mit 413.000

km. Andere Quellen geben die aktuelle Gesamtlänge der Gemeindestraßen mit bis zu 450.000 km (DER ELSNER 2012) an. Die letzte Angabe mit einer Differenzierung nach „innerorts“ und „außerorts“ aus dem Jahr 1990 weist den Innerortsstraßen einen Anteil von rd. 60 % der Streckenlänge zu. Bezogen auf die reine Streckenlänge aller Straßen in der Bundesrepublik beträgt der Anteil der Gemeindestraße 60-65 %. Die Verkehrsfläche der Gemeindestraßen wird mit 2.050 Mio. qm angegeben.

Nutzung der Gemeindestraßen

Nach Schätzungen der Bundesanstalt für Straßenwesen BASt (2012) entfielen im Jahr 2006 37% der gesamten Kfz-Fahrleistungen im Personen- und Güterverkehr auf innerörtliche Gemeindestraßen.

Finanzierung/Finanzierungsdefizit

Die Finanzierung von Instandhaltung und Betrieb der Straßen in den Gemeinden leisten die kommunalen Haushalte. Typische Aufgaben dieser Straßenunterhaltung sind:

- Winterdienst
- Instandsetzungsmaßnahmen
- Grün- und Gehölzpflege in straßenbegleitenden Nebenflächen
- Anbringung, Erneuerung oder Entfernung des Straßenzubehörs (Lichtsignalanlagen, Wegweiser, Verkehrszeichen, Schutzplanken, Leitpfosten)
- Wartung und Reinigung der Straßen und des Straßenzubehörs.

Problematisch bei der Finanzierung der Gemeindestraßen (das heißt das eigentliche Finanzierungsdefizit) ist aber weniger die Straßenunterhaltung, sondern vielmehr die Erneuerung der Straßeninfrastruktur. Entsprechend folgt der technischen wie finanziellen Abschreibung des entsprechenden Vermögenswertes der Gemeindestraßeninfrastruktur nicht die wirtschaftliche gebotene Konsequenz, d.h. die entsprechend des Lebenszyklus der Anlagen notwendige Erneuerung unterbleibt. Mit Einführung der DOPPIK kam es immerhin zu einer Sichtbarmachung des Verlustes an Vermögenswert bei den Gemeindestraßen.

In der Kommission ist stets die Bedeutsamkeit einer Kostenbezifferung pro qm der Bestandsverkehrsinfrastruktur hervorgehoben worden. Entsprechend stellt sich die Unterfinanzierung der Erneuerung nach derzeitigem Sachstand wie folgt dar (Tabelle 3).

Tabelle 3: Unterfinanzierung Gemeindestraßen²²

Straßenkategorie	Verkehrsfläche (qm)	Kosten/qm/a (€)	Finanzbedarf/a (€)	Unterdeckung/a (€)	Unterdeckung/qm/a (€)
Gemeindestraße	2,05 Mrd.	2,40	4,95 Mrd.	0,95 Mrd.	0,46

²² Erhebungen der Schmid Mobility Solutions GmbH

Da dieses Defizit chronisch ist - laut DIfU (2008) blieben, bei erheblich zunehmenden (Schwer-) Verkehren, die Ausgaben für den Straßenunterhalt der Gemeindestraßen konstant – kommt es zu einer stetigen Verschlechterung des Zustands und damit auch der Leistungsfähigkeit im Sinne der Gebrauchsqualität.

Der kumulierte Nachholbedarf beträgt nach Ermittlung des DIfU (2011 und 2012) ca. 22-23 Mrd. €. Soll dieser in 15 Jahren abgebaut werden, sind pro Jahr mindestens 1,2 Mrd. € (nach DIfU -Schätzung 1,5 Mrd. €) erforderlich.

Aus- und Neubau

Die über das Entflechtungsgesetz bis 2019 geregelte Ko-Finanzierung für Aus- und Neubau in einer derzeitigen Höhe von 1,33 Mrd. € p.a. bedarf einer geeigneten Anschlussregelung um die notwendigen Investitionen nachhaltig sicherstellen zu können.

4.4.2 Öffentlicher Straßenpersonenverkehr

Der Begriff „Öffentlicher Straßenpersonenverkehr“ (ÖSPV) steht für den Verkehr mit städtischen Schnellbahnen (U-Bahnen), Stadtbahnen, Straßenbahnen, O-Bussen- und Kraftomnibussen kommunaler, gemischtwirtschaftlicher und privater Unternehmen; er umfasst also

- den kommunalen Schienenpersonennahverkehr auf eigenem/besonderem Bahnkörper (U-Bahnen, Stadtbahnen, U-Straßenbahnen),
- den straßengebundenen kommunalen Schienenpersonennahverkehr ohne besonderen Bahnkörper (Straßenbahnen) sowie
- den straßengebundenen Personenverkehr als Busverkehr, der überwiegend den öffentlichen Straßenraum nutzt.

Bestehende Infrastrukturen

Die Streckenlänge der nach der Betriebsordnung für Straßenbahnen (BOStrab) betriebenen Strecken beträgt 3.269 km (1.081 km eingleisig, 2.188 km zweigleisig). Die Streckenlänge der U-Bahnnetze (Berlin, Hamburg, München, Nürnberg) beträgt ca. 370 km, die der Stadt- und Straßenbahnstrecken 2.844 km, davon 200 km als Tunnelstrecken. Das Brutto-Anlagevermögen der Verkehrswege des ÖSPV beträgt nach „Verkehr in Zahlen“ (2011/2012) 71,5 Mrd. € (Berichtsjahr 2009). Der Modernitätsgrad (ausgedrückt als Verhältnis des Netto-Anlagenvermögens zum Brutto-Anlagevermögen) liegt bei 66,5 %.

O-Bus-Linien (Trolley-Bus) gibt es derzeit in 3 Städten (Esslingen, Solingen, Eberswalde).

Nutzung

Im Jahr 2005 wurden im ÖSPV rd. 8,7 Mrd. Fahrgäste befördert; die Personenverkehrsleistung betrug 50,3 Mrd. Personenkilometer. Bis zum Jahr 2011 stieg die Zahl der Fahrgäste auf etwa 9 Mrd./Jahr.

Jeder Einwohner nutzt in Deutschland im statistischen Mittel den ÖPNV 134 Mal im Jahr, davon sind etwa 110 Fahrten im ÖSPV. In Städten werden bis zu 25 % der täglichen Wege mit dem ÖSPV zurückgelegt. Zwischen 2002 und 2008 ist die Nutzung des ÖPNV insbesondere in der Altersklasse der 18- bis 44-jährigen deutlich gestiegen (+25 % bei 18-24-jährigen; +16,7 % bei 25-44-jährigen), dagegen bei den Älteren – insbesondere auch infolge der steigenden Motorisierung von Frauen – deutlich zurückgegangen (-16,7 % der 60-64-jährigen; -11,1% bei den 65-jährigen und älteren).

Diese Entwicklung ist bemerkenswert, da sie vor dem Hintergrund geringerer öffentlicher Mittel und mit über der allgemeinen Inflationsrate gestiegenen Fahrpreisen erreicht wurde. Das DIW weist auf Basis von Angaben des Statistischen Bundesamtes Preissteigerungen für die Nutzer der „kombinierten Personenbeförderung“, die im Wesentlichen die Verkehre in den Verkehrsverbänden umfasst, in den vergangenen 20 Jahren von annähernd 140 % aus. Die reale Preissteigerung beträgt über 50 %.²³

Wegen der steigenden Kraftstoff- und Energiepreise sind die Kosten der Personenbeförderung in den letzten Jahren gestiegen. Da gleichzeitig die Ausgleichsleistungen für Schüler-/Ausbildungsverkehre und für die Beförderung von Menschen mit Behinderung abgesenkt worden sind, sind die Fahrpreise seit 2005 um 30% und mehr gestiegen.

Insgesamt konnte der Kostendeckungsgrad im ÖSPV bis 2010 auf im Mittel 77,1 % gesteigert werden – gegenüber 2001 war das ein Plus um 10 %-Punkte.

Finanzierung/Finanzierungslücke

Der Neubau und der Ausbau des ÖSPV wird – in Abhängigkeit von den landesspezifischen Förderbedingungen – mit bis zu 60/-70%, zum Teil sogar 85% aus Mitteln des Entflechtungsgesetzes („Entflechtungsmittel“) oder bei großen Projekten (größer 50 Mio. €) aus dem GVFG-Bundesprogramm sowie Landesmitteln finanziert. Dies betrifft U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen, gegebenenfalls auch Sonderanlagen wie Betriebshöfe oder Busbahnhöfe.

Die auf der Grundlage der Ergebnisse der Föderalismusreform über das Entflechtungsgesetz auf die Länder übertragenen („Entflechtungs“-)Mittel, ehem. GVFG-Mittel („Landesprogramme“) unterliegen ab 2014 nicht mehr der Zweckbindung für Verkehr. Einige Länder – z.B. Nordrhein-Westfalen – haben gesetzlich eine bis 2019 fort geltende Zweckbindung für diese Entflechtungsmittel gesichert. Da allerdings das Mittelvolumen einer Überprüfung hinsichtlich Erfordernis und Angemessenheit unterzogen werden soll, sind Absenkungen von 2014 bis 2019 nicht auszuschließen. Dies berücksichtigt nicht den für einen energiesparenden postfossilen und belas-

²³DIW Wochenbericht 24-2012, S. 9

tungsreduzierten Stadtverkehr notwendigen Neu- und Ausbau des kommunalen ÖSPV und den mit dem Baualter unabweisbar auftretenden Bedarf an Grunderneuerung – mit besonders hohen Kosten und hoher Dringlichkeit für Ingenieurbauwerke (Tunnel, Brücken usw.).

Aus den Betriebserträgen können ohne entsprechende Förderung durch die Länder (und auch indirekt durch den Bund) die Kommunen und deren Verkehrsbetriebe diese Erneuerungsmaßnahmen nicht finanzieren. Für die Finanzierung der Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des ÖSPV besteht darüber hinaus auch keine gesetzliche Grundlage im Sinne eines Fördertatbestandes.

Der zukünftige Erweiterungsbedarf im Bereich des ÖSPV (ohne SPNV) wird vom VDV (2009) auf ca. 12 Mrd. € bis 2025 geschätzt. (Preisstand 2007).

Für turnusmäßige Reinvestitionen in die Fahrwege und Bahnhöfe der U-Bahnen, Stadt- und Straßenbahnen werden laut VDV (2009) jährlich 550 Mio. € benötigt (vgl. Tabelle 4). Hiervon können zurzeit aus Eigenmitteln der Aufgabenträger und Infrastrukturbetreiber jährlich 220 Mio. € finanziert werden. Es verbleibt somit ein laufendes Defizit von 330 Mio. € pro Jahr.

Tabelle 4: Turnusgemäßer Reinvestitionsbedarf in ortsfeste Infrastruktur bei einer wirtschaftlichen Nutzungsdauer von 30 Jahren [Quelle VDV 2009]

Streckentyp	spezifische Reinvestitionen in Mio. €/km	Streckenlänge in km		turnusmäßiger Reinvestitionsbedarf in Mio. €/Jahr
		gesamt	jährlich zu erneuern ¹⁾	
U-Bahn	10,5	369,7	12,3	129
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	6,7	70
Stadtbahn Rest/ Straßenbahn	4,5	2.643,8	88,1	396
Zwischensumme (1)		3.213,1	107,1	596
Stahlbrücken der Hamburger Hochbahn				18
Zwischensumme (2)				614
abzüglich 10 % eingesparte Reinvestitionen im Auswirkungsbereich von Neuinvestitionen				-64
Endbetrag				550

Insgesamt belief sich der Nachholbedarf im Jahr 2007 für die Infrastruktur im ÖSPV auf 2.35 Mrd. €. Da jährlich durch Alterung und Beanspruchung ein zusätzlicher Nachholbedarf von ca. 550 Mio. € entsteht, den die Verkehrsbetriebe unter den derzeitigen Gegebenheiten in einer Höhe von nur 220 Mio. € selbst decken können, hat sich entsprechend der jährliche zusätzliche Nachholbedarf von 330 Mio. € pro Jahr auf den 2007 festgestellten Nachholbedarf aufaddiert. Er liegt daher entsprechend bei ca. 4 Mrd. €. Auf einen Zeitraum von 15 Jahren verteilt ergibt sich ein durchschnittlicher Jahresbetrag von 267 Mio. € (vgl. Tabelle 5).

Tabelle 5: Nachholbedarf bei den Reinvestitionen in die Verkehrsanlagen des ÖSPV [Quelle: VDV 2009]

Streckentyp	spezifische Reinvestitionen in Mio. €/km	Streckenlänge in km	Anteil Strecken älter als 30 Jahre in %	Streckenlänge mit bisher unterlassenen Reinvestitionen in km	Reinvestitionsnachholbedarf in Mio. €
U-Bahn	10,5	369,7	13	48,1	505
Stadtbahn (Tunnel)	10,5	199,6	13	25,9	272
Stadtbahn Rest/ Straßenbahn	4,5	2.643,8	7	185,1	833
Zwischensumme erneuerungspflichtige Anlagen		3.213,1		259,1	1.610
U-Bahn-Tunnel in Berlin und Hamburg					740
Gesamtsumme					2.350

4.5 Gesamtbedarf und Defizit der Verkehrsträger

Die Finanzierungsbedarfe und Finanzierungsdefizite aller Baulastträger (vgl. Tabelle 6) stellen sich wie folgt dar (Nachholbedarf berechnet auf 15 Jahre):

Tabelle 6: Ersatz- und Nachholbedarf für alle Baulastträger (in Mrd. € p.a., Stand 2012)

Bereich	Erhaltung	Nachholbedarf	Summe
Straße, davon:	1,55	1,0	2,55
- Bund	0,8	0,5	1,3
- Land	0,45	0,3	0,75
- Kreis	0,3	0,2	0,5
Schiene, davon:	1,2	0,2	1,4
- Bund incl. SPNV	1,0	0,2	1,2
- NE-Bahnen	0,2	k.A.	0,2
Wasser*	0,5		0,5
- Bundeswasserstraßen	0,5	k.A.	0,5
- Landeswasserstraßen	k.A.	k.A.	
Gem.str./ÖSPV, davon:	1,3	1,45	2,75
- Gemeindestraßen	0,95	1,2	2,15
- ÖSPV	0,35	0,25	0,6
	4,55	2,65	7,20

*Ersatz- und Nachholbedarf zusammengefasst (nähere Erläuterungen siehe Kapitel 4.3.1)

Erste Schätzung auf Grundlage vorläufiger Daten

Damit ergibt sich ein überschlägig geschätzter Bedarf an zusätzlichen jährlichen Investitionen für die Erhaltung der Verkehrsinfrastruktur von mind. 7,2 Mrd. €. Nach Abdeckung des Nachholbedarfs in Höhe von 2,65 Mrd. € jährlich über 15 Jahre, verbleiben langfristig 4,55 Mrd. € zum Stand 2012, die pro Jahr zusätzlich gegenüber dem heutigen Stand für den Erhaltungsbedarf aller Baulastträger zu investieren sind.

4.6 Möglichkeiten und Grenzen der Haushaltsfinanzierung

4.6.1 Möglichkeiten der Haushaltsfinanzierung

Der öffentliche Haushalt finanziert sich prinzipiell über Steuern, Gebühren, Beiträge und Sonderabgaben, gegebenenfalls darüber hinaus durch Kredite. Gebühren sollen einen Aufwand decken, der für eine Leistung entsteht, die den Gebührenpflichtigen direkt zugerechnet werden kann. Beiträge können für die Nutzung bzw. die Möglichkeit der Nutzung von Gemeinschaftseinrichtungen erhoben werden, wie etwa Anliegerbeiträge für kommunale Verkehrswege. Sonderabgaben finanzieren Sachaufgaben, die außerhalb des Staatshaushalts organisiert werden und für die der Staat eine „Inkasso-Funktion“ übernimmt. Während der Ausgabezweck für Sonderausgaben von vornherein außerhalb des Staatshaushalts liegt, lässt sich dies im Falle von Gebühren und Beiträgen durch organisatorische Einrichtungen erreichen. Dies bedeutet, dass die durch Gebühren/Beiträge finanzierte Leistung klar abgegrenzte Gruppen von Leistungsempfängern betrifft und von Gesellschaften (öffentlich oder privat) ohne den Weg über die öffentliche Verwaltung dargestellt werden kann. Im Bereich des Verkehrs lassen sich zum Beispiel die Denkmodelle „Verkehr finanziert Verkehr“ oder „Straße finanziert Straße“ über Organisationen außerhalb des öffentlichen Haushalts realisieren.

Damit ist im Folgenden der Begriff der Haushaltsfinanzierung eng auf die Steuern und gegebenenfalls Kredite beschränkt. Aus den im Kap. 3 erwähnten Anforderungen der Haushaltskonsolidierung und Kreditbeschränkung folgt, dass in der Zukunft die Kreditaufnahme nur eine ganz untergeordnete Rolle bei der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung spielen kann. Somit werden Haushalts- und Steuerfinanzierung deckungsgleich. Steuern sind einmalige oder laufende Geldleistungen, die dem Leistenden hoheitlich auferlegt sind, an die öffentlichen Gebietskörperschaften fließen und zur Finanzierung von deren Ausgablasten dienen. Sie sind im Rahmen der öffentlichen Haushalte strengen Verwendungsprinzipien unterworfen, die im Haushaltsgrundsatzgesetz und der Bundshaushaltsordnung verankert sind. Hierzu zählen unter anderem:

- Prinzip der Jährlichkeit: Ein Haushalt ist für jedes Kalenderjahr aufzustellen (in manchen Ländern u. Städten: für jedes Doppeljahr).
- Prinzip der Spezialität: Die Ausgaben im Haushalt müssen qualitativ, quantitativ und zeitlich den Haushaltsplandaten entsprechen.

- Prinzip der Non-Affektation: Steuereinnahmen sind unabhängig von der Einnahmequelle zu verwenden. Die Gesamtheit der Einnahmen finanziert die Gesamtheit der Ausgaben. Zweckbindungen sind grundsätzlich ausgeschlossen.

Weil solche Prinzipien öffentliche Entscheidungen in bestimmten Fällen einengen, sind Abweichungen möglich, die aber an strenge Ausnahmetatbestände geknüpft sind. Dies betrifft zum Beispiel Verpflichtungsermächtigungen, die für öffentliche Ausgabeverpflichtungen gelten, die über mehrere Jahre unabweisbar anfallen (vor allem im Verteidigungsetat zu finden). Deckungs- und Übertragungsklauseln sollen die Starrheit des Prinzips der Spezialität auflockern. Sie sind wie die Verpflichtungsermächtigungen parlamentarisch zu verabschieden. Auch zum Prinzip der Non-Affektation sind Ausnahmeregelungen möglich und in der Vergangenheit beschlossen worden, doch haben sich hier die Haushälter besonders intensiv gegen eine Aufweichung des Prinzips gewehrt (siehe die folgenden Abschnitte 4.6.2 und 4.6.3).

Die Möglichkeiten einer Haushaltsfinanzierung für einen zusätzlichen Finanzierungsbedarf im Verkehr bestehen damit in

- einer Umstrukturierung der Staatsausgaben zugunsten des Verkehrsetats,
- einer Erhöhung der allg. Steuern und Zuweisung der Zusatzeinnahmen zum Verkehrsetat durch jährliche Parlamentsentscheidung,
- einer Erhöhung der Verkehrssteuern und Zuweisung der zusätzlichen Einnahmen zweckgebunden für den Verkehrsetat.

Die Verkehrssteuern tragen erheblich zu den öffentlichen Einnahmen bei, so die Mineralölsteuer mit rund 33 Mrd. € und die Kfz-Steuer mit rund 8 Mrd. € pro Jahr (2010). Die von Verbänden und insbesondere vom ADAC über lange Zeit erhobene Forderung, die in der Vergangenheit beschlossenen, aber haushaltstechnisch nicht oder anders vollzogenen Zweckbindungen von Teilen der Verkehrssteuern²⁴ für Straßeninvestitionen zu verwenden, führen in Konsequenz entweder zu einer Umstrukturierung (Entzug aus anderen Haushalts- oder Verkehrsbereichen) oder zu Erhöhungen der Verkehrssteuern.

4.6.2 Wirkungsweise und Grenzen gesetzlicher Zweckbindung

In der verkehrspolitischen Erörterung von Ansätzen zur Verstetigung der Finanzierungsmöglichkeiten für die Verkehrsinfrastruktur wurde in der Vergangenheit immer wieder die Frage diskutiert, ob eine nachhaltige Zweckbindung von Steuermitteln für die planbare Bereitstellung von Infrastruktur auf gesetzlichem Wege erreicht werden kann. Im Mittelpunkt dieser Fragestellung steht dabei die jährlich seit 1973 wiederkehrende Außerkraftsetzung der in Art. 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes beschlossenen teilweisen Zweckbindung des Aufkommens der Mineralölsteuer, heute Energiesteuer, für Zwecke des Straßenwesens durch das jeweilige Haushaltsgesetz. So bestimmt beispielsweise §6 Abs. 8 des Haushaltsgesetzes 2012, „...das nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes ...für Zwecke des

²⁴ seit 1960 wurden in verschiedenen Gesetzen Teile der Mineralölsteuereinnahmen einer Zweckbindung unterworfen, aber nie die gesamten Einnahmen, siehe Abschnitt 4.6.3.

Straßenwesens gebundene Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu verwenden.“

Die seit 1973 gleichlautenden Regelungen heben die Zweckbindung der Mineralölsteuer (heute Energiesteueraufkommen) nicht vollständig auf, sondern weiten sie auf weitere verkehrspolitische Zwecke im Zuständigkeitsbereich des BMVBS aus (zum Beispiel für den SNPV gemäß Regionalisierungsgesetz oder das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz). Im Ergebnis ist daher festzuhalten, dass der Haushaltsgesetzgeber die fachgesetzlich begründete Zweckbindung und damit auch die ursprüngliche gesetzgeberische Intention der Straßenverkehrsfinanzierung nicht gänzlich aufhebt und das Aufkommen aus der Energiesteuer daher nicht völlig frei zur Haushaltsdisposition gestellt wird. Gleichzeitig hat diese Verfahrensweise des Haushaltsgesetzgebers aber dazu geführt, dass in der öffentlichen und politischen Diskussion diese weitergehende Verwendung des Energiesteueraufkommens als Aufhebung der ursprünglichen Intention des Sachgesetzgebers wahrgenommen wird.

Im Gegensatz zur verkehrspolitischen Zweckbestimmung der Mineralölsteuer/Energiesteuer hat der Gesetzgeber durch das Gesetzespaket für die Lkw-Maut (BFStrMG, VIFGG) eine bewusste Entscheidung für das Gestaltungsziel Nutzerfinanzierung getroffen und durch die Formulierung in § 11 BFStrMG, nach der nunmehr das Belastungs- und Finanzierungskonzept „von der Straße für die Straße“ gilt. Dies hat zur Folge, dass die Zweckbindung des Aufkommens der Lkw-Maut erheblich haushaltsfester ist. Eine Aufhebung der Zweckbindung der Mittel aus der Lkw-Maut kann daher nur durch den Sachgesetzgeber im Rahmen einer Veränderung oder Aufgabe des Gestaltungsziels Nutzerfinanzierung geändert werden.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage, ob eine gesetzliche Zweckbindung grundsätzlich geeignet ist, die seitens der Verkehrspolitik geforderte nachhaltige Verstetigung von Teilen des Steueraufkommens für verkehrspolitische Zwecke zu erreichen. Das Beispiel der Mineralölsteuer zeigt, dass die langfristige und planbare Sicherstellung einer nachhaltigen und insbesondere am Bedarf orientierten Finanzierung nicht durch eine an den verfügbaren Einnahmen orientierte Zweckbindung erreichbar ist. Denn eine solche inputorientierte Betrachtung der Zweckbindung von Steuern lässt die Frage außer Acht, wie eine dynamische Verknüpfung mit dem durch politische Entscheidungen des Gesetzgebers ausgelösten tatsächlichen und sich über die Lebensdauer der Infrastruktur verändernden Finanzbedarf erreicht werden kann.

Eine sehr viel stärkere Zweckbestimmung lässt sich durch eine vertraglich begründete Finanzierung über Fondsstrukturen erreichen, wie sie beispielsweise im Bereich der Bundesschienenwege über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) in ersten Ansätzen schon umgesetzt wird. Anhand einer Finanzierungsvereinbarung kann der Sachgesetzgeber die Zweckbindung der vorgesehenen Finanzmittel auch für den Haushaltsgesetzgeber verbindlich machen.

4.6.3 Geschichtliche Entwicklung der Zweckbindung der Mineralölsteuereinnahmen

Die Geschichte der Zweckbindung von Mineralölsteuereinnahmen hat in der Vergangenheit die Forderung von Verbänden beflügelt, die Widmung höherer Anteile aus den Mineralölsteuereinnahmen (Teil der Energiesteuereinnahmen) für den Straßenverkehr zu fordern, zumal diese Einnahmen ganz überwiegend vom Straßenverkehr generiert werden. Daher ist es angebracht, einen kurzen geschichtlichen Abriss zur Klarstellung im Sinne der Ausführungen von Abschnitt 4.6.2 zu geben.

(a) Gesetzliche Grundlagen

Die Grundlagen für die Zweckbindung im Straßenbau sind im Straßenfinanzierungsgesetz und im Verkehrsfinanzgesetz festgelegt:

Straßenfinanzierungsgesetz §1: „Das Aufkommen an Mineralölsteuer, ausgenommen das Aufkommen aus der Besteuerung der Schweröle und Reinigungsextrakte nach § 8 Abs. 2 des Mineralölsteuergesetzes, ist im Rechnungsjahr 1964 in Höhe von 46 vom Hundert, im Rechnungsjahr 1965 in Höhe von 48 vom Hundert und in den folgenden Rechnungsjahren in Höhe von 50 vom Hundert für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Dies gilt nicht für das Mehraufkommen an Mineralölsteuer, das sich infolge der Änderung von §§ 2, 8 Abs. 2 und § 15b des Mineralölsteuergesetzes durch Artikel 1 Nr. 2, 8 und 19 des Verbrauchsteueränderungsgesetzes 1988 vom 20. Dezember 1988 (BGBl. I S. 2270) und der Änderung von §§ 2, 8 Abs. 2 und § 15b des Mineralölsteuergesetzes durch Artikel 3 Nr. 1, 2 und 5 des Gesetzes vom 24. Juni 1991 (BGBl. I S. 1318) ergibt.“ (Zuletzt geändert durch Art. 285 V v. 31.10.2006, I 2407).

Verkehrsfinanzgesetz 1971 Art. 3 (zuletzt geändert durch Art. 99 G v. 8.12.2010 I 1864): „Das Mehraufkommen an Mineralölsteuer, das sich infolge der Änderung des §2 Abs. 1 des Mineralölsteuergesetzes durch Artikel 1 §1 dieses Gesetzes ergibt, ist in Höhe von einem Viertel zusätzlich zu den Mitteln nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes über die Umstellung der Abgaben auf Mineralöl vom 20. Dezember 1963 (Bundesgesetzblatt I S.995) für Zwecke des Straßenwesens zu verwenden. Das Mehraufkommen ist im Übrigen, soweit es – mit Ausnahme der Betriebsbeihilfen für Fahrzeuge der Deutschen Bundesbahn und der Deutschen Bundespost - bei Verbrauch

1. bis zum 30. Juni 1981 einen Anteil von 43,65 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Gasöl und 61,25 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Flüssiggas oder Erdgas,
2. bis zum 30. Juni 1982 einen Anteil von 33,10 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Gasöl und 40,80 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Flüssiggas oder Erdgas,
3. bis zum 30. Juni 1983 einen Anteil von 16,55 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Gasöl und 20,40 Deutsche Mark je 100 Kilogramm Flüssiggas oder Erdgas

der nach Artikel 2 § 1 Abs. 1 zu leistenden Betriebsbeihilfen sowie

4. bis zum 31. Dezember 1982 einen Anteil von 20,90 Deutsche Mark und
5. bis zum 31. Dezember 1983 einen Anteil von 16,55 Deutsche Mark

je 100 Kilogramm Gasöl der Betriebsbeihilfen für schienengebundene Fahrzeuge des öffentlichen Personennahverkehrs übersteigt, zusätzlich zu den nach § 10 Abs. 1 des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 13. März 1972 (BGBl. I S. 501), zuletzt geändert durch Artikel 35 des Haushaltsstrukturgesetzes vom 18. Dezember 1975 (BGBl. I S. 3091), bereitgestellten Mitteln nach den Bestimmungen des Gemeindefinanzierungsgesetzes zu verwenden.“

(b) Steuereinnahmen durch die Mineralölsteuer und „Aufhebung der Zweckbindung“

Die Höhe der Steuereinnahmen wird laut BMF²⁵ im Jahr 2012 für die Energiesteuer 35.672.000 T € und davon für die Mineralölsteuer 32.865.000 T € betragen. Obwohl das Energiesteuergesetz das Mineralölsteuergesetz im Jahr 2006 ablöste, ist in vielen Gesetzen jedoch immer noch die Rede vom Mineralölsteuergesetz. Eine Anpassung der Gesetzestexte erfolgte bisher noch nicht. Artikel 106 des Grundgesetzes regelt, dass die Energiesteuer, mit der Mineralölsteuer, als indirekte Verbrauchssteuer dem Bundeshaushalt zufließt.

Die Zweckbindung der Mineralölsteuer wird seit 1973 jährlich durch das Haushaltsgesetz aufgehoben und die Verwendung des Aufkommens wird auf weitere verkehrspolitische Zwecke ausgedehnt:

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz) §6 Abs. 8²⁶: „Das nach Artikel 1 des Straßenbaufinanzierungsgesetzes in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 912-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 285 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist, und nach Artikel 3 des Verkehrsfinanzierungsgesetzes 1971 vom 28. Februar 1972 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 99 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864) geändert worden ist, für Zwecke des Straßenwesens gebundene Aufkommen an Mineralölsteuer ist auch für sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung zu verwenden.“

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz) §6 Abs. 8²⁷: „Mit der Vorschrift wird die Zweckbindung eines Teils des Mineralölsteueraufkommens auch auf sonstige verkehrspolitische Zwecke im Bereich des Bundesministers für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen ausgedehnt.“

4.7 Alternative Finanzierungsinstrumente

Die beiden maßgeblichen Ressourcen der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sind die allgemeinen Haushalte der Aufgabenträger und die Nutzer.

²⁵ <http://www.bundeshaushalt-info.de/startseite/#/einnahmen/gruppe/031.html>

²⁶ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012

²⁷ Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005)

Die allgemeinen Haushalte werden aus Steuern und Abgaben gespeist. Darin enthalten sind in nicht unbeträchtlichen Umfang verkehrsbezogene Steuern und Abgaben; diese unterliegen grundsätzlich dem Non-Affektationsprinzip; Zweckbindung von Teilen davon für die Verkehrsinfrastruktur ist möglich, kann jedoch jederzeit per Haushaltsgesetz modifiziert werden (siehe Abschnitt 4.6).

Die weitgehend einvernehmliche Definition der Nutzerfinanzierung lautet: „Finanzierung durch den (direkten) Nutzer, den Nutznießer (indirekter Nutzer) und/ oder Veranlasser, soweit das unter den Rahmenbedingungen der einzelnen Verkehrssektoren möglich ist.“ Grundprinzip der Nutzerfinanzierung ist es, dass die Einnahmen für den Sektor verwendet werden, für dessen Nutzung (im Sinne der vorstehenden Definition) sie erhoben werden; Abweichungen davon im Sinne von „Querfinanzierungen“ von Infrastrukturen anderer Verkehrssektoren müssen klar definierten Ausnahmetatbeständen vorbehalten bleiben. Bei der Infrastruktur des überörtlichen Verkehrs sind die Ausnahmetatbestände grundsätzlich eng zu fassen; innerorts sind sie aufgrund der vielfältigen engen Funktionsverflechtungen weiter zu fassen und können ggf. sogar die Regel sein.

In der Bundesrepublik erfolgt die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur bisher/ gegenwärtig wie folgt:

- Straße: Haushaltsmittel der einzelnen Aufgabenträger (einschließlich kommunale Gebührenhaushalte) sowie (formal) Einnahmen aus den Gebühren für die Benutzung von Bundesautobahnen und einige Bundesstraßen durch Lkw mit einem zulässigen Gesamtgewicht von 12t und mehr.
- Schiene: Einnahmen aus Benutzungsgebühren (Trassenentgelte, Stationspreise), Subventionen (EU-Definition: „Kompensationen... für Leistungen im einzelstaatlichen Interesse“) und allgemeine Haushaltsmittel.
- Wasserstraßen: Weit überwiegend allgemeine Haushaltsmittel, sehr geringe Anteile Schifffahrts- und Befahrungsabgaben sowie Nutzungspauschalen (Nutzer).
- ÖPNV: Einnahmen aus Nutzerentgelten (Fahrgeld – direkte Nutzungsgebühren), öffentliche Leistungen im Sinne der „Veranlasser-Finanzierung“/Ausgleichszahlungen (z.B. „Fahrgeldsurrogate“) und Haushaltsmittel (ggf. auch als Veranlasser - Finanzierung interpretierbar).

Die bisherige Konstellation der Finanzierung hat zu beträchtlichen Defiziten in der Erhaltung („Instandhaltungskrise“) sowie dem notwendigen Ausbau der Verkehrsinfrastruktur geführt und ist mit erheblichen Mängeln hinsichtlich der Effizienz des Mitteleinsatzes sowie der verkehrlichen und ökologischen Lenkungswirkung behaftet. Das gilt nicht nur für die Bedingungen in der Bundesrepublik. Die EU – Kommission hat aufgrund dessen bereits mit dem Grünbuch „Faire und effiziente Preise im Verkehr“ (direkte Übersetzung des Originaltitels: „Hin zu fairer und effizienter Bepreisung im Verkehr“) von 1995 und nachfolgend den Weißbüchern Verkehr von 2001 und 2011 die Mitgliedsstaaten zu einer Neuorientierung in der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur aufgefordert und drängt auf deren Umsetzung mit zunehmend konkreteren Direktiven/Richtlinien. Die Schlüsselformulierungen in diesem Zusammenhang sind im Weißbuch von 2011 verankert:

- „Die Maßnahmen der Gemeinschaft müssen darauf abzielen, die derzeit dem Verkehrssystem auferlegten Steuern schrittweise durch Instrumente zu ersetzen, welche die Infrastrukturkosten und die externen Kosten am wirksamsten internalisieren.
- Bei diesen Instrumenten handelt es sich zum einen um die Tarifierung der Infrastrukturnutzung, die besonders wirksam zur Regelung der Stauprobleme und Verringerung der anderen Umweltbelastungen beiträgt, und zum anderen um die Kraftstoffbesteuerung, die sich gut dazu eignet, die Kohlendioxidemissionen zu vermindern.
- Diese beiden Instrumente, die auf eine stärkere Differenzierung und Modifizierung der Steuern und Nutzungsgebühren hin ausgerichtet sind, müssen aufeinander abgestimmt eingesetzt werden, da das erste Instrument durch das zweite ergänzt wird.“

Als Kernziele der Entwicklung/Veränderung gelten explizit: Effizienz, Fairness/Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Im Mittelpunkt steht die maximale/optimale direkte Nutzerfinanzierung – bezogen auf die direkten/internen und indirekten/externen Kosten. Eine vollständige direkte Nutzerfinanzierung kommt in erster Linie bei der Straßeninfrastruktur in Frage bzw. ist dort möglich. Als maßgebliche Vorteile gegenüber der Haushaltsfinanzierung gelten:

- Deckung des tatsächlichen Mittelbedarfs
- Unabhängigkeit von den wechselnden Einflüssen auf die öffentlichen Haushalte
- Direkter Zusammenhang zwischen Nutzung/Kosten-Verursachung, Bezahlung für die Nutzung und Einsatz der Mittel für die benutzte Infrastruktur
- Alle Nutzer (einschließlich nicht in Deutschland zugelassener Fahrzeuge) zahlen nach denselben Kriterien
- Beträchtliches Potential der Verkehrslenkung/Effizienzsteigerung durch örtliche und zeitliche Variation der Gebührenhöhe
- Beträchtliches Potential ökologischer Lenkung durch Differenzierung der Gebührenhöhe nach Emissionsstandards/Umweltwirkungen.

Trotz unterschiedlicher Rahmenbedingungen in den verschiedenen Ländern kommen alle hochrangigen Kommissionen/Gremien, die sich in den vergangenen Jahren mit der Thematik beschäftigt haben (einschließlich „Pällmann-Kommission“ und Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr²⁸) zu denselben Ergebnissen und Grundempfehlungen. Die US „National Surface Transportation Infrastructure Finance Commission“ hat in 2009 ihre Erkenntnisse exemplarisch wie folgt zusammengefasst: „Direkte Gebühren in Form entfernungsabhängiger Benutzungsgebühren sind die langfristig wirkungsvollste und nachhaltigste Option [...] für die Finanzierung des Systems [...] Sowohl die praktischen Beispiele als auch die wissenschaftliche Forschung zeigen, dass entfernungsbasierte Gebührensysteme es nicht nur ermöglichen, die erforderlichen Einnahmen zu erzielen, sondern auch zusätzliche Vorteile bieten, wie eine effizientere Nutzung der Verkehrsinfrastrukturen, verringerte Be-

²⁸ Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr, u.a.: Strategieplanung „Mobilität und Transport“ – Folgerungen für die Bundesverkehrswegeplanung“,

lastungen der Umwelt und Reduzierung anderer nachteiliger externer Wirkungen sowie Mehrwerte für die Nutzer. Entscheidend aber ist, dass entfernungsabhängige Benutzungsgebühren die einzige aller Optionen sind, durch die neben der Erzielung von Einnahmen auch der Umfang zusätzlich erforderlicher Kapazitäten dadurch vermindert werden kann, dass die verfügbaren Kapazitäten effizienter genutzt werden können.“

Dieser Befund steht in vollem Einklang mit der Position der EU. Gleichwohl bleiben Mittel aus den allgemeinen Haushalten aller Aufgabenträger in allen Verkehrssektoren sowie die Gestaltung der verkehrsbezogenen Steuern wichtige Komplementär-Instrumente der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur mit beträchtlichem ordnungs-, verkehrs- und umweltpolitischem Lenkungspotential und sollten gezielt in diesem Sinne gehandhabt werden.

5 Fonds-Lösungen zur Finanzierung von Verkehrsinfrastruktur

5.1 Möglichkeiten für die Einrichtung von Fonds für die Infrastrukturfinanzierung

Die derzeitige Haushaltslage, die Grundsätze der Haushaltsführung sowie das Rechnungslegungssystem der Kameralistik führen dazu, dass die Infrastrukturfinanzierung mittels des Haushalts an ihre Grenzen stößt. Der Konsolidierungsdruck in den öffentlichen Haushalten und die im Grundgesetz neu verankerte „Schuldenbremse“ werden dieses Problem weiter verschärfen.

Vor diesem Hintergrund wird in der verkehrspolitischen Diskussion zunehmend die Möglichkeit der Einrichtung von Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur diskutiert. Die Einrichtung von Fonds stellt im Rahmen der staatlichen Infrastrukturverantwortung, ein politisches Instrument dar, mit dem Mittel in besonderer Weise für diese Aufgaben reserviert werden können.

Rechtlich existiert für den staatlichen Fonds begriff keine Legaldefinition. Der Begriff „Fonds“ ist zunächst als Kapitalsammelstelle zu verstehen. In Deutschland werden die Begriffe „Fonds“ und „Sondervermögen“ synonym verwendet.

Inhaltliche Orientierung bietet die Sonderabgabenrechtsordnung, die eine gruppennützige Verwendung der vereinnahmten Mittel von Sonderabgaben zwingend und damit außerhalb des Haushaltes erfordert. Damit werden im Rahmen des Sonderabgabenrechtes nicht nur die Einnahmeerzielung und die Verwendung der Einnahmen in einen korrespondierenden Zusammenhang gestellt, sondern auch eine umfassende Zweckbindung der Mittel gewährleistet. Eine solche umfassende Zweckbindung sieht die Finanzverfassung weder für Steuereinnahmen noch für Gebühren vor.

Bei den für einen Infrastrukturfonds zur Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Frage kommenden Mitteln handelt es sich zum einen um Teile des Steueraufkommens und zum anderen um das aktuelle und künftige Gebührenaufkommen. Vor diesem Hintergrund empfiehlt es sich, bei der Konstruktion von Infrastrukturfonds die gesetzliche und organisatorische Zuordnung von Aufgaben, Befugnissen und Verantwortung am beschriebenen parafiskalischen Gedanken der Sonderabgabenrechtsprechung auszurichten. Die sich darin ausdrückende Idee einer besonderen Verantwortungsübernahme findet sich beispielsweise auch in den Überlegungen zur Gründung der VIFG und der Konstruktion der LuFV-Schiene wieder.

Nur bei Beachtung dieser Anforderungen kann die Einrichtung von Infrastrukturfonds zur Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturen zu einem leistungsfähigen Modell der Infrastrukturfinanzierung entwickelt werden, mit dem ein optimaler Einsatz knapper Mittel und damit eine nachhaltige Finanzwirksamkeit im Finanzierungssystem erreicht werden kann. Die Fondsfinanzierung ist somit kein Element zu einer etwaigen Umgehung der Schuldenbremse. Vielmehr soll sie eine verlässliche

Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur dauerhaft sichern, bzw. eine Durchfinanzierung gewährleisten.

Die Errichtung der Infrastrukturfonds sollte sich an folgendem Zielsystem orientieren:

- Eine nachhaltige Sicherstellung des Finanzbedarfs durch die Zweckbindung von Nutzerentgelten und sonstigen dem Fonds zugeführten verkehrsbezogenen Steuermitteln.
- Die Ausrichtung des Finanzbedarfes auf Basis einer verbindlichen Kosten- und Leistungsrechnung, um eine dauerhafte und nachhaltige Verbindung zwischen Leistungs- und Kostenseite und der Finanzierungsseite zu schaffen.
- Ein hohes Maß an Transparenz über die Verwendung der Mittel.
- Eine Verstetigung des Investitions- und Finanzierungsprozesses durch die Entkoppelung der Finanzierung vom Jährlichkeitsprinzip des Haushaltes.
- Die Verbindung zwischen Einnahme- und Ausgabenseite im Sinne einer Effizienzbrücke, die damit Effizienzsteigerungen durch Planungssicherheit bei der Finanzierung ermöglicht.
- Die zügige und effiziente Realisierung der Maßnahmen nach Wirtschaftlichkeitskriterien und Kosten-Nutzenanalysen.
- Ein optimaler Einsatz der zur Verfügung stehenden Mittel durch eine Kombination von öffentlicher und privater Finanzierung.

Die Infrastrukturfonds sollen die Daseinsverantwortung der staatlichen Eben finanziell absichern. Sie sind keinesfalls eine Vorbereitung einer etwaigen Privatisierung der Straßeninfrastruktur in Deutschland.

5.2 Vorschläge aus der Literatur und internationale Beispiele

5.2.1 Vorschläge aus der Literatur

(a) Straße

Organisation und Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland stehen seit langem in der wissenschaftlichen Diskussion und der gutachterlichen Beratung. Abbildung 8 zeigt einen Ausschnitt aus den Beiträgen zum Thema "Fernstraßenfinanzierung" in den letzten 1 1/2 Jahrzehnten seit 1995.

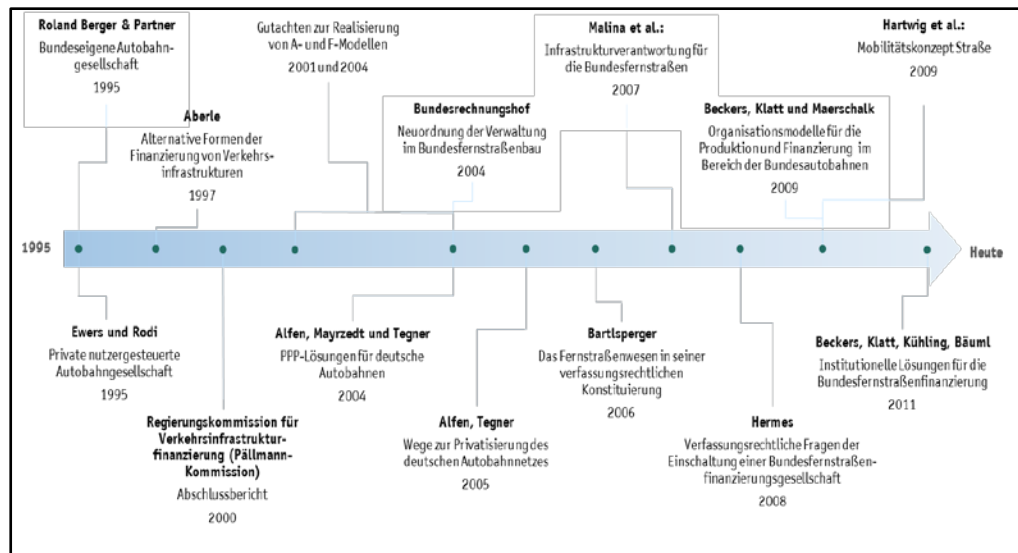


Abbildung 8: Ausgewählte Beispiele aus der Literatur zur Thema Fernstraßenfinanzierung

Im Mittelpunkt der Diskussion standen zunächst die Bundesautobahnen, nicht zuletzt aufgrund der Entwicklung im Ausland (Konzessions-Gesellschaften) wie auch vor dem Hintergrund der Ergiebigkeit von Einnahmen und moderater Kosten für ihre Erhebung. Die Vorschläge wurden durch die „Pällmann-Kommission“ (2000) gewürdigt, die im Ergebnis einen Wechsel der Finanzierungsstruktur in Richtung Nutzergebühren und die Einrichtung von Finanzierungsgesellschaften des Bundes für die Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße vorschlug. Mit der VIFG hat der Bund im Jahre 2003 eine verkehrsträgerübergreifende Finanzierungsgesellschaft gegründet. Da die VIFG hinsichtlich ihrer Aufgaben und Kompetenzen nicht entsprechend den Kommissionsvorschlägen weiter entwickelt wurde, war eine Fortsetzung der generellen Diskussion um die Prinzipien von Organisation und Finanzierung im Verkehr die Folge (vgl. zum Beispiel: Beckers et al., 2007; Hartwig et al., 2009). Diese bezog sich auf mögliche Ausweitungen der ÖPP-Modelle (A- und F-Finanzierung für Bundesfernstraßen), die Kompromissfindung zwischen öffentlicher Kontrolle und Management-Effizienz – etwa durch Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen – oder die Bildung von Infrastruktur-Gesellschaften im Zuge einer Neuordnung der Bundesfernstraßenverwaltung.

Vor dem Hintergrund der fortdauernden Debatte hat der ADAC eine Studie in Auftrag gegeben, welche die institutionellen Lösungen für eine Bundesfernstraßenfinanzierung einer ökonomischen und juristischen Bewertung unterziehen sollte.²⁹ Die Studie kommt zu dem Fazit, dass die derzeitige Bereitstellung und Finanzierung der Bundesfernstraßen verschiedene Ineffizienzen aufweist, wie zum Beispiel nicht zeitgerechte Engpassbeseitigungen, zu kleinteilige Realisierungen von Vorhaben oder Defizite im Finanzmanagement. Sie empfiehlt dagegen eine verstärkte politische Selbstbindung innerhalb des haushaltsrechtlichen Rahmens, die eine überjährige Fixierung von Finanzmitteln erlaubt. Einnahmeseitig favorisiert sie primär eine

²⁹ Beckers, T., Klatt J. P., Kühling, J und A. Bäuml, 2011: Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Berlin und Regensburg. Im Auftrag des ADAC.

gesetzliche Zweckbindung von anteiligen Kfz- und/ oder Mineralölsteuereinnahmen, ergänzt durch Gebühreneinnahmen aus der Lkw-Maut.

Damit empfiehlt die Studie einen Finanzierungsweg, der bereits in den vergangenen Jahrzehnten erfolglos war (Zweckbindung von Verkehrssteuern, siehe Abschnitt 4.6) sowie organisatorische Veränderungen innerhalb des bestehenden Systems der öffentlichen Verwaltung, die längst möglich gewesen wären, aber aufgrund mangelnder Anpassungsdynamik dieses Systems nicht realisiert werden konnten. Gleichfalls bleibt sie bei einer „inputorientierten“ Betrachtungsweise, d.h. sie konzentriert sich auf die zusätzliche Mittelbereitstellung durch Zweckbindung von Steuern im Verkehrsbereich. Daher stehen die Empfehlungen im Gegensatz zu den Ergebnissen einer Reihe wissenschaftlicher Publikationen. Der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat sich dagegen in mehreren Papieren (z.B.: 2004, 2009) eindeutig für eine Verstärkung der Nutzerfinanzierung gemeinsam mit organisatorischen Änderungen im Bereich der Bundesfernstraßen zur Verbesserung des Infrastrukturmanagements ausgesprochen. Dabei wird auch erwähnt, dass eine in ihrer Kompetenz erweiterte VIFG ein Denkmodell sein kann. Dies wird auch in einer Studie von Beckmann, Klein-Hitpass und Rothengatter (2012) im Auftrag des Umweltbundesamtes unterstrichen, in der die Verfasser Reformvorschläge für die Bundesverkehrswegeplanung (BVWP) entwickeln und in diesem Zusammenhang die Begleitung des BVWP durch eine verlässliche Finanzierungsplanung primär auf Basis von Nutzergebühren betonen.

(b) Schiene

Im Anschluss an die Bahnreform 1994 konzentrierte sich die wissenschaftliche Diskussion vor allem auf die Frage einer Trennung von Eisenbahninfrastruktur-Management und Eisenbahnverkehrs-Unternehmen. Damit gingen auch Fragen nach einer erweiterten Kompetenz der Regionen für die Schienennetze auf der einen Seite und die Definition eines betriebswirtschaftlich optimalen Fernverkehrsnetzes auf der anderen Seite einher. Die bestehenden Vorschläge zur Entwicklung der Bahnorganisation wurden im sog. „Primon“ – Gutachten (2006) in Form von fünf Alternativen gebündelt und analysiert.³⁰ Wesentliche Ergebnisse sind:

- im Hinblick auf die Ziele der Bahnreform und die europäische Gesetzgebung sind sowohl integrierte wie desintegrierte Struktur-Lösungen möglich;
- die Trennungslösung kann wettbewerbliche Vorteile bieten, jedoch sind Trennungskosten und Synergieverluste bei einer Desintegration zu erwarten; zum Beispiel durch die Aufgabe des bahninternen Arbeitsmarktes;
- im Zuge einer Privatisierung der DB AG besteht Regelungsbedarf zur Wahrung öffentlicher Interessen und von Zugriffsrechten des Bundes auf die Infrastruktur (Kontrolle der Mittelverwendung); weiterhin besteht Regelungsbedarf zu möglichen Streckenstilllegungen.

³⁰ Booz Allen Hamilton, BSL, WIP, Zeppelin Univ., Morgan Stanley, Prograns und Waldeck Rechtsanw., 2006: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG mit und ohne Netz. Berlin.

Nachdem der Börsengang der DB AG im Jahr 2008 von der politischen Agenda genommen wurde, wurde auch die Frage der Bahnstruktur wieder aktuell. Im politischen Ergebnis blieb es bislang bei einer integrierten Lösung, d.h. die DB Netz AG ist weiter Tochtergesellschaft der Holding DB AG. Im Zuge der EU – Gesetzgebung (Richtlinien 2001/12-14; Railway Packages; Recast of 1st Railway Package) gibt es weitere Anstrengungen, die in der Holding DB AG integrierte Netzgesellschaft DB Netz AG stärker zu regulieren, um mehr Wettbewerb auf der Schiene zu ermöglichen. In diese Richtung geht auch der Gesetzentwurf zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich (ERegG), der im September 2012 dem Bundesrat zugeleitet wurde. Dieser Entwurf enthält auch Bestimmungen zur Erweiterung der Regulierung vom Netz- auf die Service-Bereiche, wie zum Beispiel Reparaturwerkstätten, Fahrplaninformation und Ticket-Verkäufe.

Für die Erhaltung der Bahninfrastruktur wurde im Jahr 2009 eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) zwischen Bund und DB AG abgeschlossen. Diese sieht vor, für einen Zeitraum von 5 Jahren Bundesmittel in Höhe von 2,5 Mrd. € jährlich dem Bundesschienennetz zuzuführen, um daraus Ersatzinvestitionen zu finanzieren. Der Zustand des Netzes wird über Qualitätskennzahlen erfasst. Die Veränderung dieses Zustands ist vertraglich vereinbart und wird bislang durch BMVBS, EBA und durch eine Wirtschaftsprüfung kontrolliert. Die LuFV sichert eine überjährige Finanzierung und die Möglichkeit einer mehrjährigen Erhaltungsplanung mit Berücksichtigung der geplanten Baustellen in den Fahrplänen. Die DB AG hat die LuFV Finanzierung aus eigenen Mitteln um 0,5 Mrd. €. pro Jahr aufgestockt und bestätigt erhebliche Effizienzgewinne durch die überjährige Finanzierung, etwa durch eine koordinierte mehrjährige Erhaltungs- und Baustellenplanung.

5.2.2 Internationale Praxisbeispiele

International gibt es verschiedene Beispiele für die Einrichtung von staatlichen Infrastrukturfonds. Von den vielen internationalen Praxisbeispielen werden hier drei vorgestellt, die interessante Optionen für die Weiterentwicklung der deutschen Verkehrsfinanzierung anbieten könnten: Frankreich, Österreich und die Schweiz.

(a) Frankreich: Eco-tax

Ab Sommer 2013 soll auf dem französischen Straßennetz außerhalb der Konzessionsautobahnen (für die ein eigener Fonds zur Regelung der Finanzierungsbeziehungen zwischen Staat und – seit 2005 vorwiegend – privaten Konzessionsgesellschaften geschaffen wurde) eine sog. Eco-tax erhoben werden. Besondere Merkmale sind:

- Straßennetz von rund 13.000 km
- Eco-tax als Steuer nach französischem Recht erhoben
- Gebührenberechnung entspricht der EU Richtlinie 2011/76

- Gebührenpflichtig sind alle Lkw ab 3,5 t zGG, in einer Staffelung nach Achsanzahl, Gewicht und Euro-Emissionskategorie
- Automatische Erhebung der Maut (Tarif-Abschnitte von 4-5 km Länge)
- Weiterleitung der Kosten für die Transporteure an die Versender
- Beteiligung von Regionen über Straßenfonds
- Ausnahmeregelungen für periphere Regionen (dunkelblau in Abbildung 9).



Abbildung 9: Bemautes Netz für die Eco-tax in Frankreich (Planung)³¹

Das Beispiel der Eco-tax kann durchaus interessante Anregungen geben. Denn das bemaute Netz umfasst auch regionale Straßen, die auf überregionalen Routen des Straßengüterverkehrs genutzt werden, so dass die Ausweichbewegungen von den Autobahnen minimiert werden. Die Einnahmen werden einem Fonds³² zugeführt und sind ausdrücklich für die Investition in Erhaltung und Ausbau der Infrastruktur vorgesehen.

Es werden alle tangierten Gebietskörperschaften über den Fonds an den Einnahmen beteiligt, so dass auch die Regionen an der Einführung interessiert sind. Weiter werden durch die Verringerung von Ausweichbewegungen Routen verkürzt und durch die Staffelung nach Euro-Kategorien Anreize für eine raschere Umrüstung der Fahrzeugflotten ausgeübt.

³¹ Eurotoll, 2011

³² CNA (Caisse Nationale des Autoroutes). Die Gesellschaft ist eine hundertprozentige Tochtergesellschaft der Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Die CDC untersteht der direkten Aufsicht des französischen Parlaments. Ihre Aufgabe ist die Verwaltung sowie Anlage der staatlichen Mittel.

(b) Österreich, ASFINAG

Die österreichische Autobahn- und Schnellstraßenfinanzierungs-Aktiengesellschaft ASFINAG wurde 1982 als Aktiengesellschaft zu 100% im Eigentum des Staates gegründet und erhielt 1997 den heutigen Aufgabenumfang, der in der Gesamtverantwortlichkeit für Planung, Bau, Erhaltung, Betrieb und Finanzierung des hochrangigen Fernstraßennetzes in Österreich besteht. Unterhalb der Konzernmutter gibt es 5 Tochtergesellschaften für Service, Bau-Management, Alpenstraßen, Mautsysteme und International Affairs. Die Länge des bewirtschafteten Streckennetzes beträgt 2175 km, hinzukommen Rast- und Parkanlagen. Die Gesellschaft ist kreditfähig, begibt Anleihen mit AA+ (S&P) und Aaa (Moody's) Ranking und kann eigene ÖPP-Projekte initiieren und durchführen.

Mit der ASFINAG ist ein rechtlich selbstständiger Finanzierungsfonds zur Finanzierung des hochrangigen Straßennetzes außerhalb des Haushaltes geschaffen worden, der neben der Finanzierungsfunktion auch als vollumfängliche Betreibergesellschaft für das hochrangige Straßennetz agiert.

Die ASFINAG hat das Recht auf Erhebung von Benutzungsgebühren. Seit 2004 werden alle Lkw ab 3,5t zGG mit einer streckenabhängigen Maut belegt, während Pkw und leichte Lkw bis unter 3,5 t zGG eine zeitabhängige Maut (Vignette) bezahlen.

Die Erlöse aus der Lkw-Maut, der Vignette und Sondermaturen betragen im Jahr 2011 rund 1,6 Mrd. €, davon gut 1 Mrd. € aus der Lkw-Maut. Der Jahresüberschuss betrug 440 Mio. €. Im Jahr 2011 konnte die ASFINAG zum ersten Mal in ihrer Unternehmensgeschichte die Finanzschulden reduzieren, und zwar um 100 Mio. €, bei gesamten Finanzschulden in Höhe von 11,2 Mrd. €. Allerdings wird der Schuldenstand in den nächsten Jahren noch ansteigen, bis der Ausbau des Schnellstraßennetzes im Wesentlichen abgeschlossen ist.

Das Volumen des Bauprogramms 2011 bis 2017 für Erhaltung und Neubau liegt bei 6,8 Mrd. €. Das Neubauprogramm folgt dabei aus der Verkehrsplanung des Bundes (Generalverkehrsplan Österreich). Die ASFINAG realisiert die politisch beschlossenen und über den Aufsichtsrat unterstützten Projekte und erhöht ihre Nettoschuldenposition entsprechend. Die natürliche Grenze der Erweiterungsinvestitionen liegt bei der Übereinstimmung der Barwerte künftiger Einnahmen aus Nutzergebühren und dem Barwert künftiger Ausgaben. Dabei ist geplant, langfristig die Schulden zurückzuführen und im Jahr 2047 auf null zu stellen – dem Jahr der Beendigung der ASFINAG-Konzession.

Mit der ASFINAG-Konstruktion werden mehrere Ziele erreicht:

- Langfristige Finanzierung ohne Haushaltszwänge
- Günstige Kreditkonditionen am Kapitalmarkt
- Natürliche Schuldenbremse
- Effizienz bei Neubau und Erhaltungsmaßnahmen
- Stärkere Kundenorientierung.

Als Finanzierungsfonds sichert die ASFINAG den Finanzbedarf durch die Zweckbindung von Nutzerentgelten in Kombination mit dem Einsatz von privater Finanzierung und sorgt für ein hohes Maß an Transparenz über die Verwendung der Mittel.

Gleichzeitig ist der gesamte Investitions- und Finanzierungsprozess vom Jährlichkeitsprinzip des Haushaltes entkoppelt. Die ASFINAG schafft eine Effizienzbrücke durch die Möglichkeit, die Umsetzung von Projekten zeitlich sinnvoll zu reihen und Prioritäten zu setzen, um den effizienten Einsatz des knappen Budgets nach Wirtschaftlichkeitskriterien zu gewährleisten. Im Konzernaufbau ist Transparenz über alle Kosten und Leistungen sowie die Vermögenswerte (materielle und immaterielle) gegeben. Die Informationen werden im Konzerncontrolling zusammengeführt, so dass eine Kontrolle von Erfolg bzw. Misserfolg möglich ist und entsprechende Steuerungsinstrumente eingesetzt werden können.

(c) Schweiz, FinöV und FABI

In der Schweiz wird die Verkehrsfinanzierung grundsätzlich über rechtlich unselbstständige und haushaltsnahe Fonds organisiert, wobei man langfristige Ausgabenprogramme und die zugehörigen Finanzierungsinstrumente über einen langfristigen Zeitraum gegenüberstellt. Die Festlegung der Ausgabenprogramme geschieht durch den Bundesrat (Regierung) und die Verabschiedung erfolgt per Referendum. Derzeit in Kraft ist der Bundesbeschluss über Bau und Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs (FinöV), dessen Struktur in Tabelle 7 dargestellt ist.

Tabelle 7: Ausgaben und Einnahmen des FinöV, 20-Jahres-Programm 1998

Programme, Ausgaben (sfr)		Finanzierung, Einnahmen	
NEAT mit Gotthard, Lötschberg, Ceneri	15,3 Mrd.	2/3 der Einnahmen aus LSVA	
Etappe „Bahn 2000“- Projekte	5,9 Mrd.	Mineralölsteueranteil (zur Deckung von 25% der NEAT-Kosten)	
HGV-Anschlüsse Ost- und Westschweiz	1,3 Mrd.	NEAT – Kredite	
Lärmsanierungs- Maßnahmen	1,3 Mrd.	MwSt-Anteil (Erhöhung MwSt um 0,1%)	
Ausgaben insgesamt Stand 1995	30,5 Mrd.	Einnahmen insgesamt Stand 1995	30,5 Mrd.

Mit der neuen Vorlage des Schweizer Bundesrates vom 18.1.2012 zur Finanzierung und zum Ausbau der Bahninfrastruktur (FABI) wird das Ausbauprogramm erheblich ausgedehnt und zeitlich in die Zukunft bis zum Jahre 2025 projiziert. Das Maßnahmenprogramm ist in Ausbauschritte unterteilt, die alle 4 bis 8 Jahre dem Parlament zur Beschlussfassung vorgelegt werden sollen. Ziele sind ein verbessertes Angebot an Sitzplätzen, dichtere Fahrpläne, kürzere Reisezeiten im Personenverkehr und höhere Transportkapazität sowie -qualität im Güterverkehr. Ein Bahninfrastrukturfonds (BIF) soll die Finanzierung von FABI sichern, wobei BIF aus folgenden Quellen gespeist wird:

- FinöV-Fonds (befristet, Anteile aus LSVA, Mineralöl- und Mehrwertsteuer; evtl. Aufhebung der Befristung; vorgesehen war bislang, FinöV etwa 2023 auslaufen zu lassen).
- Gelder aus Leistungsvereinbarungen zwischen Bund und Bahngesellschaften
- Erhöhung der Trassengebühren
- Schrittweise Erhöhung der Bahntarife
- Geringere Steuerabzüge für Pendler
- Höherer Mineralölsteuer-Zuschlag (7 – 10 Rp/l Treibstoff)
- Preiserhöhung für die Autobahnvignette von 40 auf 80 bis 100 sfr/Jahr; Einführung einer Kurzzeit-Vignette (40 sfr).

FABI und BIF sind per Referendum zu bestätigen, was für das Jahr 2013 geplant ist. Neben den Fonds für den Schienenverkehr gibt es den Fonds für den Agglomerationsverkehr und das Nationalstraßennetz aus dem Jahr 2005. Das Ausbauprogramm enthält die Fertigstellung des Nationalstraßennetzes, die Gewährleistung der Funktionalität des bestehenden Nationalstraßennetzes sowie die Bundesbeiträge für den privaten und öffentlichen Agglomerationsverkehr. Hauptfinanzierungsquellen sind die Autobahnvignette, die LSVA und die zweckgebundenen Erträge aus der Mineralölsteuer.

Vier Merkmale des Schweizer Fonds-Modells sind für die deutsche Verkehrsinfrastrukturfinanzierung relevant:

Ein erstes wesentliches Merkmal der Schweizer FinöV und BIF – Modelle ist die Kongruenz zwischen Aufgaben-/Ausgabenseite und Finanzierung. Es gilt zunächst, die Entwicklungsziele zu definieren und die daraus folgenden Verbesserungsmaßnahmen in Form von zeitabhängigen Programmen zusammenzustellen. Investitionen für Ausbau und Ersatz, sowie die Ausgaben für Erhaltung, Unterhalt und Betrieb bestimmen den gesamten Mittelbedarf, der wiederum auf einzelne Etappen innerhalb des Planungshorizonts zu verteilen ist.

Ein zweites Merkmal ist der zentrale Fonds, um eine dezentrale „Töpfchen-Wirtschaft“ zu vermeiden. Alle Finanzierungsquellen auf Bundes- und kantonaler Ebene werden zusammengeführt. Eine überjährige Finanzierung ist durch die Einrichtung des Fonds sichergestellt.

Ein drittes Merkmal besteht in der Kombination von Steuern und Gebühreneinnahmen, wobei letztere primär aus massiven Querfinanzierungen stammen. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass die Schweizer LSVA-Gebühren etwa beim Dreifachen der deutschen Lkw-Maut liegen.

Ein viertes Merkmal besteht in der engen Bindung an die kamerale Haushaltsführung, die weder einen Finanzierungskreislauf ermöglicht, noch privatwirtschaftliche Management- und Controlling-Konzepte integriert. Damit sind die Ergebnisse des Schweizer Modells weniger am Prinzip der wirtschaftlichen Effizienz als am Prinzip des politischen Ausgleichs ausgerichtet.

5.3 Existierende Fonds-Lösungen in Deutschland

Im Öffentlichen Bereich handelt es sich bei Fonds um zu besonderen Zwecken geführte Vermögensmassen, die einer selbständigen Haushaltsführung außerhalb des eigentlichen Haushaltes folgen und auch über eigene Einnahmequellen verfügen können. Finanzierungsquellen können Zuwendungen oder Zuweisungen aus dem Bundeshaushaltsplan sowie speziell erhobene Abgaben sein. Beispiele hierfür sind der Fonds Deutsche Einheit, das ERP-Sondervermögen oder Entschädigungsfonds. Auch die sich aus Gebühren finanzierende DFS Deutsche Flugsicherung kann als Fonds bezeichnet werden. Der DFS ist neben der Aufgabe Flugsicherung auch die Finanzierungsfunktion übertragen worden. Die Flugsicherungsgebühren werden seitens der DFS erhoben und finanzieren die Aufgabenwahrnehmung: Aufgabe und Finanzierungsverantwortung liegen in einer Hand. Dieser Fonds gilt daher als sog. haushaltsferne Lösung.

Weitere Beispiele für öffentliche Fondskonstruktionen in Deutschland:

- Bundeseisenbahnvermögen (seit 1. Januar 1994)
- Deutscher Binnenschiffahrtsfonds (seit 1999)
- Investitions- und Tilgungsfonds (seit 2009)
- Energie- und Klimafonds (seit 1. Januar 2011)
- Verschiedene sog. kommunale Rettungsschirme.

Die Beispiele zeigen, dass der Gesetzgeber Fondskonstruktionen für eine Vielzahl politischer Aufgaben in unterschiedlichsten Bereichen nutzt, die sowohl haushaltsnah oder haushaltsfern gestaltet werden.

5.4 Rechtliche Anforderungen an Fonds-Lösungen

Grundsätzlich werden Fondslösungen im öffentlichen Bereich gesetzlich begründet und können öffentlich-rechtlich als rechtlich unselbständige, rechtlich selbständige Einheit oder auch privatrechtlich organisiert sein. Das Grundgesetz macht keine allgemeinen Vorgaben darüber, in welcher Weise der Bund seine Aufgabenwahrnehmung organisiert. Dies gilt auch für die übrigen Gebietskörperschaften.

Die Frage nach dem gesetzlichen Anpassungsbedarf richtet sich in erster Linie nach der Gestaltung der Fondslösung und der wirtschaftlichen Aufgabe des Fonds. Hierbei sind folgende Gestaltungsparameter für die Analyse des rechtlichen Ausgestaltungsbedarfs zu beachten:

Finanzierung des Fonds:

- Steuermittel
- Gebühren oder sonstige Abgaben
- Öffentliches oder privates Fremdkapital

Mögliche Aufgaben des Fonds:

- Erhebung und Verteilung von Mitteln, insbesondere Abgaben zwischen und für unterschiedliche Baulastträger
- Verkehrsträgerspezifische oder verkehrsträgerübergreifende Finanzierung

- Baulastträgerbezogene oder baulastübergreifende Finanzierung
- Fremdkapitalaufnahme

Rechtliche Ausgestaltung und Verwaltung des Fonds

- Rechtlich selbständig oder unselbständig
- Sondervermögen
- Haushaltsnahe oder haushaltsferne Struktur
- Zuständige Organe
- Zeitliche Begrenzung des Fonds.

Für die Finanzierung des Fonds sind grundsätzlich zwei Wege denkbar, um die vorgesehenen und benötigten Finanzmittel dem Fonds zur Verfügung zu stellen. Dies kann einerseits gesetzlich erfolgen, zum anderen, wie beispielsweise im Bereich der Bundesschienenwege schon umgesetzt, vertraglich über eine Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV). Diese ist aber unter Berücksichtigung der grundgesetzlichen Bund-Länder Beziehungen zu betrachten. Weiterhin sind die parlamentarischen Einflussmöglichkeiten zu sichern.

Anhand einer Finanzierungsvereinbarung kann die jeweilige Gebietskörperschaft die Zweckbindung der vorgesehenen Finanzmittel auch für den Haushaltsgesetzgeber für die Laufzeit verbindlich machen. Eine vertragliche Vereinbarung würde darüber hinaus den Vorteil haben, dass damit eine dynamische Verknüpfung mit dem tatsächlichen und über die Lebensdauer der Infrastruktur sich verändernden Finanzbedarf erreicht werden kann. Im Gegenzug werden dem jeweiligen Fonds die finanzielle Baulast und damit die Finanzierungsverantwortung übertragen. Nur bei einer vertraglich festgelegten und kostenbezogenen Finanzierungsvereinbarung zwischen Gebietskörperschaft und Fonds ist dieser in der Lage, mit den für die Wahrnehmung der baulastträgerbezogenen Institutionen leistungsbezogenen Finanzierungsvereinbarungen abzuschließen und deren Finanzierung auch zu sichern. Daher wird im Folgenden eine vertragliche Lösung präferiert die einer geeigneten haushaltsmäßigen Absicherung bedarf.

In diesem skizzierten Gestaltungsraum gibt es nach jetzigem Kenntnisstand keine finanzverfassungs- und unionsrechtlichen Bedenken. Der notwendige gesetzliche Anpassungsbedarf ist gemäß der gewählten Fondsvariante zu bestimmen.

5.5 Aufgliederungen der Fonds nach Ebenen und Verkehrsträgern

Die Strukturierung und Aufgliederung der Fonds orientiert sich am Zielsystem für eine nachhaltige Infrastrukturfinanzierung und soll daher den Finanzbedarf nachhaltig sicherstellen, eine dauerhafte Zweckbindung der Mittel erreichen und ein hohes Maß an Transparenz ermöglichen. Auf diese Weise kann dann eine Verstetigung des Investitions- und Finanzierungsprozesses durch die Entkoppelung der Finanzierung vom Jährlichkeitsprinzip des Haushaltes und eine effiziente Verbindung zwischen Einnahme- und Ausgabenseite erreicht werden, die zu einer effizienten Realisierung der Maßnahmen führen kann.

In allen vorgeschlagenen Fondsstrukturen bleibt der Vorrang der Politik vollumfänglich gewahrt. Die Politik beschließt über Art, Umfang und Qualität von Infrastruktur. Die Nutzung von Fondsstrukturen dient lediglich dazu, die politisch formulierten Ziele bestmöglich umzusetzen. Jeder Fonds ist vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand und kann daher ausschließlich solche Maßnahmen finanzieren, für die er auch seitens der Politik beauftragt wird.

(a) Fondsstruktur Straße

Bundesebene

Um die mit der Einrichtung eines Straßenfonds (Abbildung 10) verbundene Zielsetzung (Erhalt und Betrieb des Bestandsnetzes) zu erreichen, wird dem Straßenfonds die Finanzierungsverantwortung für ein definiertes Programm als Aufgabe übertragen. Um diese Finanzierungsverantwortung übernehmen zu können, wird der Finanzfluss zwischen Bundeshaushalt und Fonds vertraglich durch eine Finanzierungsvereinbarung sichergestellt und gestaltet. Einnahmeseitig werden dem Fonds zunächst die Einnahmen aus Nutzergebühren für Bundesfernstraßen und weitere Haushaltsmittel zugeleitet. Dieser Finanzbedarf ist auf Basis einer verbindlichen Planung von Ersatzinvestitionen auf betriebswirtschaftlicher Grundlage zu definieren. Die Haushaltsmittel können bei einem weiteren Ausbau der Nutzerfinanzierung stufenweise abgebaut werden, bis ein vollständiger Finanzierungskreislauf erreicht ist.

Auf dieser finanziellen Basis kann der Fonds dann mit den Auftragsverwaltungen in den Ländern Finanzierungsvereinbarungen zur Sicherung des Bestandes und Nachholbedarfes für die Bundesautobahnen und Bundesstraßen abschließen. Gleichzeitig kann der Fonds Mittelausgleiche zwischen den vereinbarten Maßnahmen vornehmen und so die Effizienz des Mitteleinsatzes insgesamt erhöhen. Mit der VIFG verfügt der Bund bereits über eine Finanzierungsgesellschaft, welche die hier beschriebene Finanzierungsaufgabe prinzipiell übernehmen könnte.

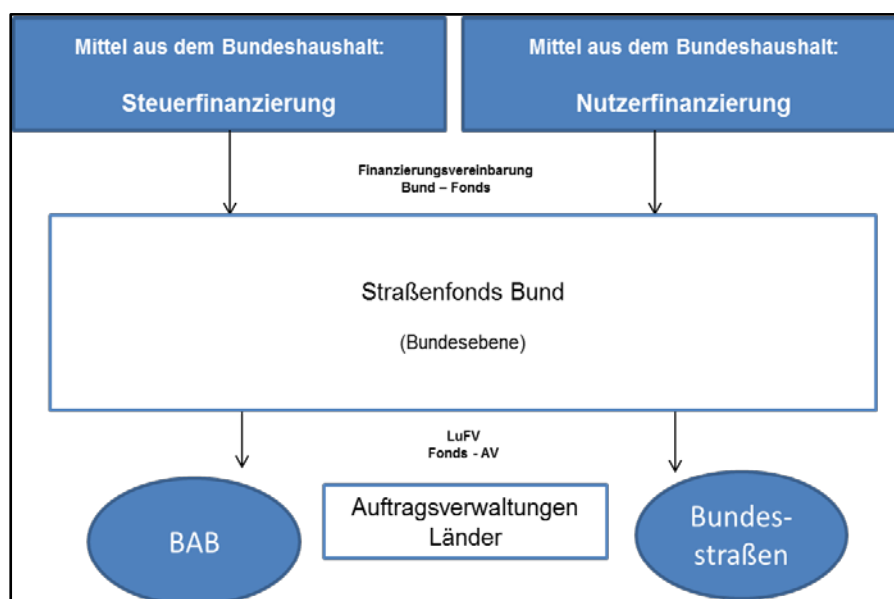


Abbildung 10: Mögliche Fondsstruktur Bundesfernstraßen

Länderebene

Die auf Länderebene gebildeten regionalen Verkehrsfonds können für jedes einzelne Land oder auch als Fonds für mehrere Länder ausgestaltet werden (vgl. Abbildung 11).

In diesen Fonds werden die den jeweiligen Ländern aus dem Bundeshaushalt zufließenden Mittel, künftige aus der Ausweitung der Nutzerfinanzierung generierte Mittel und Eigenmittel der Länder gebündelt. Dort erfolgt auf Grundlage eines kostenbezogenen Verteilungsschlüssels die Weiterleitung für die Sektoren Straße und ÖPNV.

Aus diesen Fonds werden weiterhin nach einem Verteilungsschlüssel die Mittel für die Kommunen weitergereicht, die dort durch Eigenmittel aus deren Haushalten ergänzt werden können.

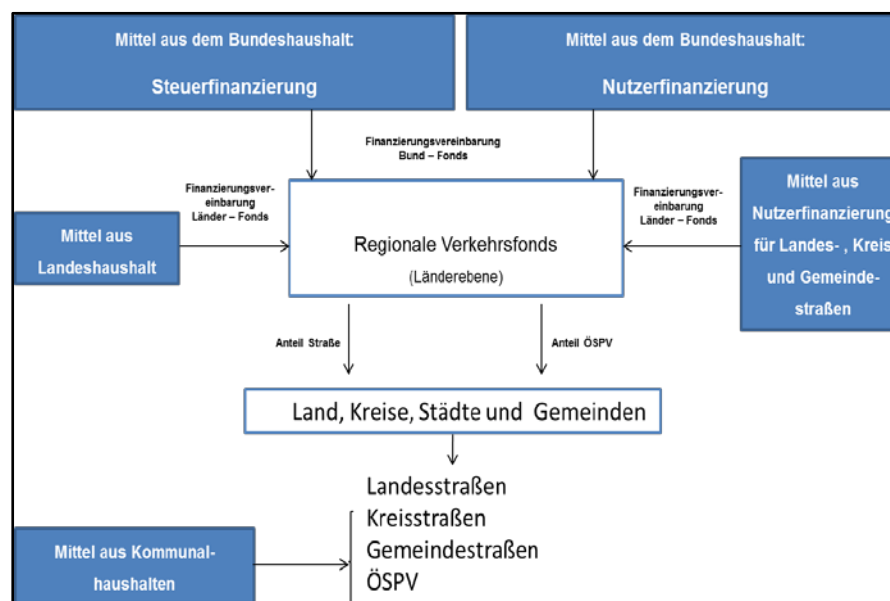


Abbildung 11: Mögliche Struktur Regionaler Verkehrsfonds

(b) Fondsstruktur Schiene

Zwischen Bund und DB Netz AG werden periodenbezogene Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) für die Bundesschienenwege inkl. SPNV abgeschlossen.

Für die sich nicht im Eigentum der DB Netz befindenden genutzten Infrastrukturen, werden diesbezügliche Vereinbarungen zwischen Bund und den betroffenen Ländern herbeigeführt. An diesen Fonds sollten sich neben dem Bund auch die Länder beteiligen.

Angesichts des bisherigen Fehlens einer solchen Regelung ist hier neben laufenden Aufwendungen von einem Nachholbedarf auszugehen.

Basis für beide Fonds (Abbildung 12) ist zunächst die aus Steuermitteln finanzierte existierende LuFV in Höhe von 2,5 Mrd. EUR, deren Umfang für jede Vertragsperio-

de auf Basis der Bedarfsanalyse der Infrastrukturunternehmen neu zu bestimmen ist. Gemeinsam mit den (ggfs. zu erhöhenden) Eigenmitteln der Infrastrukturunternehmen kann so eine bedarfsorientierte, nachhaltige Finanzierung für die Sicherung des Bestandes und des Nachholbedarfes in die Schienenwege eingerichtet werden.

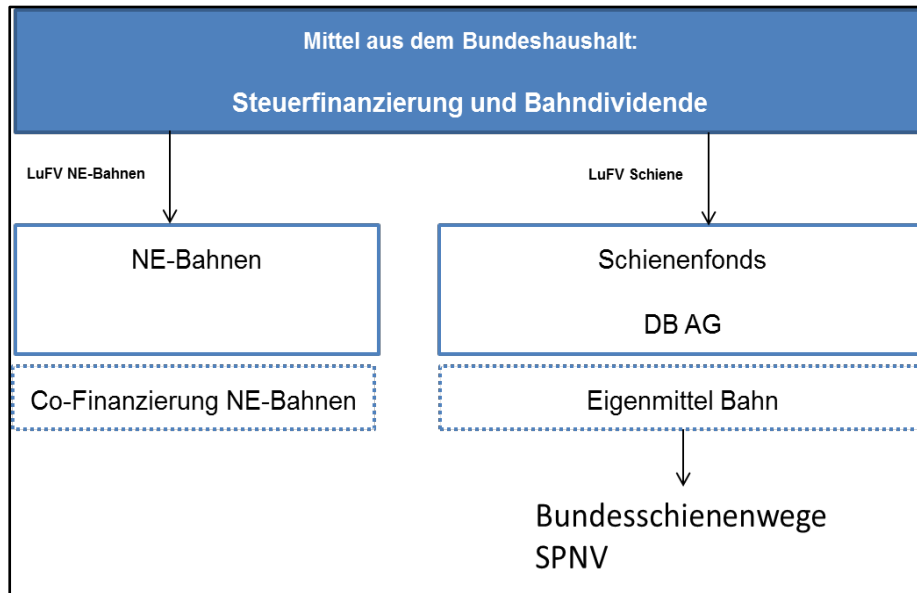


Abbildung 12: Mögliche Fondsstruktur Schiene

(c) Fonds-Struktur Wasserstraße

Für den Bereich der Bundeswasserstraßen kann ein eigener Finanzierungsfonds (Abbildung 13) eingerichtet werden, der Steuermittel und ergänzende und über die Zeit steigende Nutzerfinanzierungsmittel im Rahmen einer Finanzierungsvereinbarung zwischen Bund und Wasserstraßenfonds zugewiesen bekommt. Im Rahmen dieser Finanzierungsvereinbarung kann dann mit der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes die Finanzierung von definierten Maßnahmen für die Bestandserhaltung im Rahmen einer LuFV vereinbart werden. In einen einzurichtenden Fonds Landes-Wasser-Wege werden sowohl Mittel aus dem Bundeshaushalt als auch Mittel aus den Landeshaushalten eingespeist, die dann im Rahmen einer LuFV der Länder mit den Baulastträgern die für die Bestandserhaltung definierten Maßnahmen vereinbaren.

Dies ist ein wichtiger Schritt zu einer nachhaltigen Finanzierung für die Ersatzinvestitionen und laufende Kosten der Wasserstraßen.

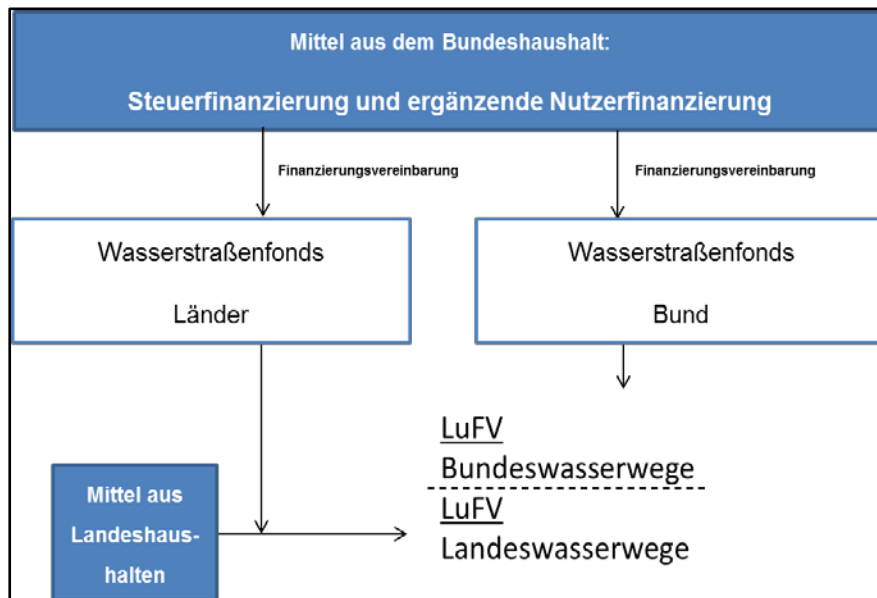


Abbildung 13: Mögliche Fonds-Struktur Wasserstraße

(d) Verflechtungen

Verflechtungen zwischen den Infrastrukturfinanzierungsfonds werden vermieden. Es sind keine Quertransfers zwischen Straße und Schiene auf Bundesebene vorgesehen.

Die Schiene und die kommunale Infrastruktur benötigen hingegen über die Eigenmittel hinaus auf absehbare Zeit Zuwendungen für Ersatzinvestitionen, die aus Haushaltsmitteln zu generieren sind. Dies wird durch die Haushaltsentlastungen bei den Bundesfernstraßen erleichtert. Eine Erhöhung der Eigenmittel der Bahn ist nur auf zwei Wegen zu erreichen. Erstens durch höhere Trassengebühren, die bei den EVU und den Ländern wenig willkommen sind, oder zweitens durch höhere Auslastungsgrade der Schieneninfrastruktur. Letzteres lässt sich durch bessere Markterfolge der Verkehrsgesellschaften, unterstützt durch staatliche Verkehrspolitik, erreichen.

Auch die Infrastrukturgesellschaft für die Wasserstraßen ist von den anderen Infrastrukturgesellschaften finanziell unabhängig zu gestalten. Sie wird gespeist durch Haushaltsmittel und durch Nutzergebühren (die in der Zukunft ausgedehnt werden könnten).

Die Länderfonds für regionale und kommunale Verkehrswege verteilen ihre erhaltenen Mittel an die Baulastträger über festzulegende Schlüssel. Die Verausgabung ist für den Bereich „Verkehr“ zweckgebunden, unterliegt aber keiner weiteren modalen Zweckbindung.

(e) Neubau und Ausbau

Maßnahmen für Neubau und Ausbau sind weiter öffentlich zu planen und zu finanzieren, evtl. verstärkt durch ÖPP. In diesem Bereich sind integrierte Betrachtungen zur Verkehrsplanung erforderlich (siehe Papier des Wiss. Beirats zur BVWP, 2009). Danach lassen sich erhebliche Verbesserungen der Planungs- und Baueffizienz erreichen, zum Beispiel durch veränderte Organisationsstrukturen oder durch stärkere Koordinierung der Einzelmaßnahmen. So führt die bislang übliche Praxis der Bundesverkehrswegeplanung, die Netzverbesserungen in Einzelprojekte aufzulösen und diese unabhängig voneinander zu bewerten wie auch zu realisieren, zu einer Fragmentierung der Investitionstätigkeit, die nicht nur zu höheren Baukosten führt, sondern auch zu einer starken zeitlichen Verzögerung der Nutzen aus Netzverbesserungen. Diese Aspekte stehen aber hier nicht im Mittelpunkt der Betrachtung und sind auch nicht Bestandteile der vorgestellten Fonds-Lösungen.

6 Instrumente

6.1 Vorbemerkungen

Die nachfolgenden Finanzierungsinstrumente orientieren sich zunächst an der klassischen Haushaltsfinanzierung. Deren Analyse schließen sich die Untersuchung und Darstellung der Vor- und Nachteilen von Instrumenten der Nutzerfinanzierung an³³. Dementsprechend enthalten die Instrumentenkästen der verschiedenen Verkehrsträger sowohl steuer- als auch nutzerbezogene Instrumente.

Aus dem Kriterienkatalog der Instrumente wird ersichtlich, dass neben systemimmanenten Rahmenbedingungen auch deren Lenkungsfunktion und die Abschätzung der sozialen, ökonomischen und ökologischen Auswirkungen betrachtet werden.

Die Instrumente sind darüber hinaus einer rechtlichen Prüfung durch die Anwaltskanzlei Olswang LLP, Berlin, unterzogen worden. Diese erste Prüfung hat diesbezüglich weder verfassungsrechtliche noch sonstige grundsätzliche rechtliche Bedenken nach deutscher Rechtslage ergeben³⁴. Des Weiteren wurde der Instrumentenkasten in einer Besprechung mit der Generaldirektion MOVE der EU-Kommission, Generaldirektor Dr. Ruete am 06.09.2012 in Brüssel erörtert. Auch aus europäischer Sicht ergaben sich hierbei keine Vorbehalte.³⁵

Die Kommission hat bei ihrer Tätigkeit auch Handlungsfelder betrachtet, die in der Systematik der Instrumentenkästen nicht abgehandelt werden können. Deshalb erfolgt eine Zusammenfassung dieser weiteren Handlungsfelder im Kapitel 6.3.

Die in den Instrumentenbeschreibungen angegebenen Daten zu Aufkommenserwartungen stellen grobe Schätzungen dar und sind nicht Ergebnisse detaillierter Berechnungen. Sie dienen dazu, die Dimensionen möglicher Einnahmen aus den verschiedenen Instrumenten zu verdeutlichen.

6.2 Verkehrsträgerbezogene Instrumente

6.2.1 Straße

Im diesem Teilkapitel werden die in der Abbildung 14 dargestellten Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Straße auf Ebene Bundes- und Landes-/Staatsstraßen nach Maßgabe des Kapitel 6.1 systematisch abgehandelt.

Rechtsanspruch

Ein Rechtsanspruch aus den generierten Einnahmen für Länder und Kommunen kann nur bei den Instrumenten A.VII bis A.X abgeleitet werden kann. Darüber hinaus ist aber festzuhalten, dass durch die Umsetzung der Instrumente A.I bis A.VI die

³³ Anlage A: VMK Beschluss 2011, 2012

³⁴ siehe Anlage C (1): Rechtsgutachten der Anwaltskanzlei Olswang LLP

³⁵ siehe Anlage C (2): Schriftliche Stellungnahme des Generaldirektors Dr. Matthias Ruete der Generaldirektion MOVE der EU-Kommission zum Gesprächstermin vom 06.09.2012 in Brüssel.

Länder für die Erhaltung der in ihrem Hoheitsgebiet liegenden Bundesstraßen mehr Geld zur Verfügung hätten.

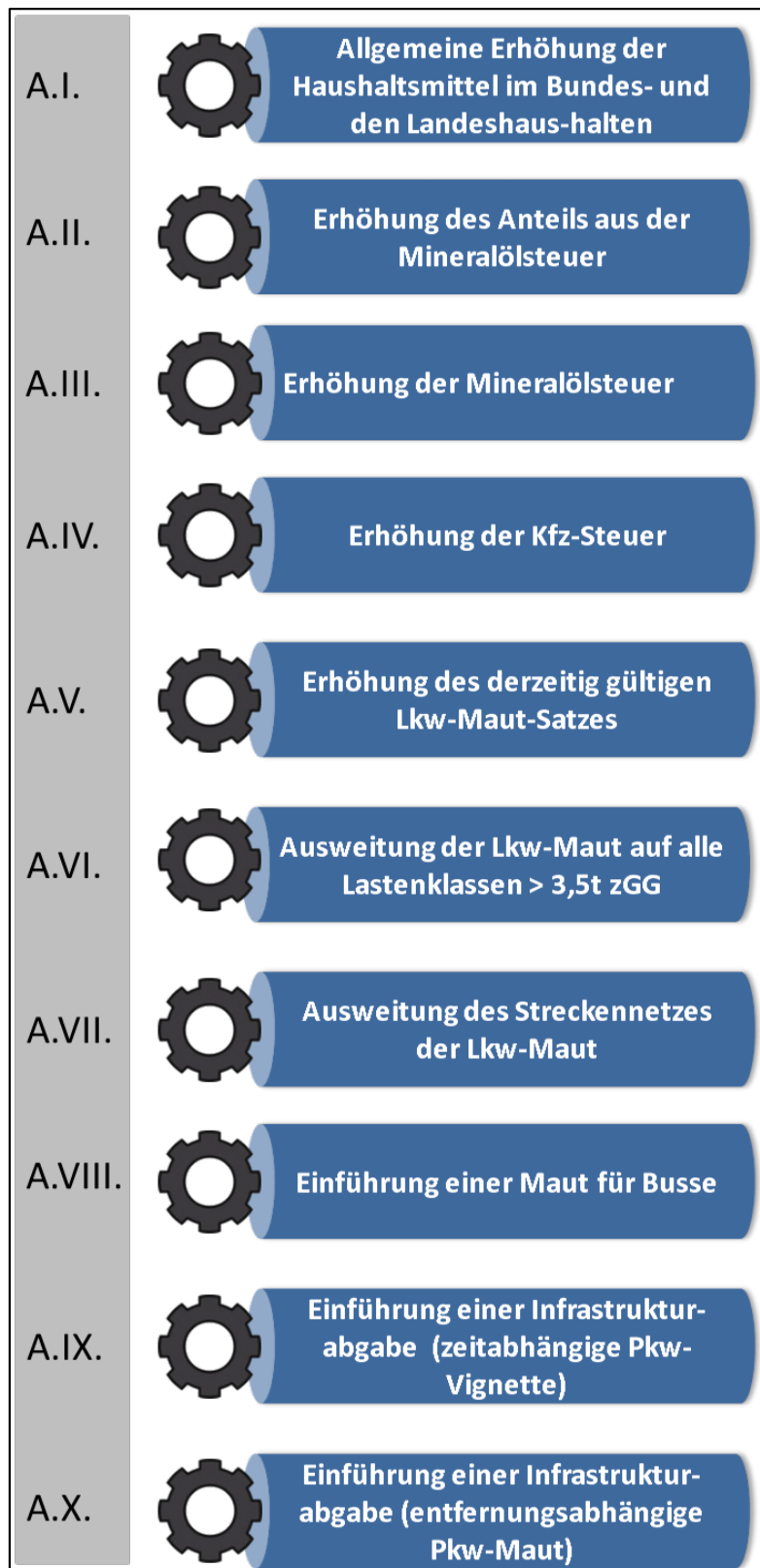


Abbildung 14: Mögliche Finanzierungsinstrumente für Bundes- und Landes-/Staatsstraßen

A.I. Allgemeine Erhöhung der Haushaltsmittel im Bundes-/ den Landeshaushalten

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Nach Haushaltsplanung der Aufgabenträger für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellte Mittel aus den allgemeinen Steuerhaushalten in Höhe des festgestellten Defizits.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Erhaltung/Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von politischer Priorität
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	
4	Veranlasser der Erhebung:	- Steuergesetzgeber
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nein
7	Begünstigter:	- Verkehrshaushalte
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Anpassung der Gesetzesgrundlage - Haushaltsplanung - Fachressorts/-Verwaltungen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Einflussnahme auf regionale ökonomische Entwicklung möglich - Einfluss auf Modal-Split möglich - Einfluss auf Modal-Split ökologisch wirksam (positiv oder negativ)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Einflussnahme auf Standortrelevante Faktoren möglich
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. generell als sekundäre Folge von Allokationsentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- unterliegt dem Haushaltsrecht der Baulastträger
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- unterliegt der Haushaltsplanung der Baulastträger
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- nein
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Schnelles und wirkungsvolles Instrument. Anknüpfung an die Infrastrukturverantwortung des Staates im Rahmen der Daseinsvorsorge.

Nachteile: Konkurrenz zu anderen Politikfeldern.

A.II. Erhöhung des Anteils aus der Mineralölsteuer

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Erhöhung des Anteils der Mineralölsteuer und Zweckbindung der Mehreinnahmen für die Straßeninfrastruktur.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von politischer Priorität
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine Zusatzkosten
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund (BMF)
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Bundeshaushalt
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja
7	Begünstigter:	- Verkehrshaushalt Bund
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- gesetzl. Änderung notwendig
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Gesetzesänderung erforderlich, Fonds-Modelle vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- Erhebung zunächst Bund - anteilige Weitergabe an Länder und über diese an die Kommunen möglich Voraussetzung: gesetzliche Festlegung oder Vereinbarungen zwischen Bund und anderen Baulastträgern - denkbarer Maßstab gewichtete Verkehrsleistung von Lkw und Pkw
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- Einnahmen direkt - Verursachung teilweise
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Keine zusätzliche Belastung für die Verkehrsteilnehmer. Schnelles und wirkungsvolles Instrument. Zusammenhang zwischen verkehrsbezogenen Einnahmen und Verwendung

Nachteile: Konkurrenz zu anderen Politikfeldern.

A.III. Erhöhung der Mineralölsteuer

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Erhöhung der Mineralölsteuer für die Straßeninfrastruktur.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- ca. 600 Mio. € je ct
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine Zusatzkosten
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund (BMF)
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Tankstellen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- alle in Deutschland tankenden Verkehrsteilnehmer
7	Begünstigter:	- Bund
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- vorhanden - keine Anforderungen - kein Zusatzaufwand
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- abhängig von Höhe/gering - abhängig von Höhe/gering - abhängig von Höhe/gering
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- begrenzte Auswirkungen auf Transportkosten
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- begrenzt
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Gesetzesänderung erforderlich - Fonds-Modelle vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulasträgern:	- keine
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- gegeben, aber wenig differenziert
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Unbürokratische Generierung beträchtlichen Aufkommens; Berücksichtigung der Fahrleistung; deutliche Verbesserung der Bedingungen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung auf Bundesebene, sofern Beteiligung der anderen Verkehrsträger ermöglicht wird, für das gesamte Straßensystem; Verbesserung der Verkehrsverhältnisse, ggf. auch Reduzierung der negativen ökologischen Auswirkungen. Zusammenhang Einnahmen/Verwendung.

Nachteile: Zusätzliche Belastung der Autofahrer und der Wirtschaft; ggf. negative soziale Wirkung aber durch Kompensationsmaßnahmen neutralisierbar; ohne gesicherte Zweckbindung ist eine ausschließliche Verwendung der Mehreinnahmen für den Verkehrshaushalt unwahrscheinlich; Sicherstellung erforderlich, dass Haushaltsmittel nicht reduziert werden, solange die definierte Finanzierungslücke nicht geschlossen ist; zusätzlicher „Tanktourismus“ wahrscheinlich, Ausmaß allerdings begrenzt.

A.IV. Erhöhung der Kfz-Steuer

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Anhebung der Kfz-Steuersätze.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- 10% Erhöhung ca. 750 Mio. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund (BMF)
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Bund
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nein
7	Begünstigter:	- Bund
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- vorhanden - keine technischen Anforderungen - kein Zusatzaufwand
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Abhängig von Höhe/gering - Abhängig von Höhe/gering - Umstieg auf verbrauchsärmere Fahrzeuge/Förderung Elektromobilität
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- begrenzt
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- bei niedrigem Einkommen signifikant
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Gesetzesänderung erforderlich - Fonds-Modelle vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- Erhebung zunächst Bund - anteilige Weitergabe an Länder und über diese an die Kommunen möglich - Voraussetzung: gesetzliche Festlegung oder Vereinbarungen zwischen Bund und anderen Baulastträgern
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ökonomisch gering, ökologisch bei Differenzierung nach Emissionsstandards indirekt gegeben
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Grundsätzlich wie „Erhöhung der Mineralölsteuer“ jedoch größerer Spielraum für (auch ökologisch positive relevante) Differenzierungen. Eventuelle Verlagerung auf ökologisch günstigere Verkehrsträger.

Nachteile: Grundsätzlich wie Instrument „Erhöhung der Mineralölsteuer“, jedoch unterschiedslose Behandlung Viel- und Wenig-Fahrer. Fehlende Veranlagung nicht in Deutschland zugelassener Fahrzeuge. Belastung sozial schwacher Schichten, aber durch Kompensationsmaßnahmen neutralisierbar.

A.V. Erhöhung des derzeit gültigen Lkw-Maut-Satzes

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Anhebung der Gebührensätze soweit unter Beachtung der gültigen EU Richtlinien/ der Wegekostenrichtlinie 2011/65/EU zulässig.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- ca. 0,5 Mrd. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- begrenzt zusätzliche Kosten durch stärkere Mautdifferenzierung
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Bundesautobahnen und gegenwärtig einbezogene Bundesstraßen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche Nutzer
7	Begünstigter:	- Bund
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- im Rahmen der Novellierung des Mautgesetzes möglich - Höherer Differenzierungsgrad der Mauten - leicht höherer Organisationsaufwand
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Potential gering - ggf. mehr Ausweichverkehr - ambivalent (teilweise Verkehrsvermeidung, teilweise nachteilige Ausweisverkehre)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- eher geringfügig
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- gering
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Stufe 1: durch §11 BFStrMG geregelt - Stufe 2: Gesetzesanpassung notwendig - Fonds-Modell vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- derzeit nicht relevant vorgesehen, aber ggf. im Gesamtsystem
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja, in den Grenzen des Systems
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. **Fazit:**

Vorteile: Erhöhung der Anlastungsgerechtigkeit; Anreiz zur Verlagerung auf ökologisch vorteilhaftere Verkehrsträger; unbürokratische Generierung nennenswerter Mehreinnahmen; Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen möglich.

Nachteile: Gefahr zusätzlicher Ausweichverkehre mit der Folge nachteiliger Auswirkungen auf Umwelt und Umfeld in den betroffenen Regionen sowie negativer Auswirkungen auf das Unfallgeschehen; (allerdings nur geringfügig) höhere Belastung des Transportgewerbes/ Weitergabe an Endverbraucher (Folgen nach bisherigen Erfahrungen marginal), eventuell Kompensationsmaßnahmen.

A.VI. Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Lastenklassen > 3,5t zGG

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Ausweitung der derzeit gültigen Lkw-Maut-Pflicht auf die Lastenklassen 3,5 bis < 12 t zGG.

Stufe 1: Derzeit bemautes Netz. Stufe 2: alle Bundesstraßen

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- Stufe 1: 0,5 Mrd. € - Stufe 2: 0,4 Mrd. € - Summe Stufe 1+2: 0,9 Mrd. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Stufe 1/Stufe 2: ca. 12% der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Bundesautobahnen und gegenwärtig einbezogene Bundesstraßen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche Nutzer
7	Begünstigter:	- Bund
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Änderung im Mautgesetz notwendig - vergleichbar Lkw-Maut - vergleichbar Lkw-Maut
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- unwahrscheinlich - mehr Ausweichverkehre zu erwarten - ambivalent (Vor- und Nachteile)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- ja, aber eher moderat
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ja, aber eher moderat
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Stufe 1: durch §11 BFStrMG geregelt - Stufe 2: Gesetzesanpassung notwendig - Fonds-Modell vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- begrenzt relevant, Berücksichtigung Ausweichverkehre bei Stufe 1
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja, in den Grenzen des Systems
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Ausweitung der Verursachungsgerechtigkeit der Anlastung der Wegekosten; moderate Erhöhung der Einnahmen, damit Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen möglich. Impuls für Beschleunigung der Beschaffung von Fahrzeugen mit besseren Emissionsstandards in den betreffenden Klassen.

Nachteile: Wahrscheinlichkeit zusätzlicher Ausweichverkehre mit den damit verbundenen nachteiligen Folgen (Umwelt, Unfälle, längere Fahrwege, höhere Belastung der Infrastruktur anderer Baulastträger); höhere Belastung spezifischer Segmente des Transportgewerbes mit hoher Tarifsensibilität gegebenenfalls Kompensationsmaßnahmen/ Weitergabe an Endverbraucher nur begrenzt möglich (Folgen für den Endverbraucher aber eher marginal); aufgrund von Spielräumen der Umstufung zum Pkw im unteren Bereich der unteren Lastenklasse Einnahmeeinbußen möglich, solange keine entfernungsabhängige Pkw-Maut erhoben.

A.VII. Ausweitung des Streckennetzes der Lkw-Maut

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Schrittweise Ausweitung der Erhebung der Lkw-Maut für Lkw ab 3,5 t zGG auf das gesamte Straßensystem (Einheitssatz oder unterschiedliche Kilometersätze je Straßenkategorie möglich): Stufe 1: Lkw ab 12 t zGG zusätzlich auf allen nicht bemauteten Bundesstraßen, Stufe 2: Lkw ab 12 t zGG auf allen Straßen³⁶. Stufe 3: Lkw 3,5 -11,99 t zGG zusätzlich auf BAB und BS. Stufe 4: Lkw 3,5 – 12 t zGG alle Straßen³⁷. Annahme zur Maut-Höhe: Durchschnittssatz BAB und BS 21 cts/Lkw km für Lkw ab 12 t zGG; Durchschnittssatz BAB und BS 10 cts/Lkw km für Lkw 3,5-11,99 t zGG³⁸.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- Stufe 1: 2,3 Mrd. € - Stufe 2: 0,8 Mrd. € zusätzlich - Stufe 3: 0,9 Mrd. € zusätzlich - Stufe 4: 0,4 Mrd. € zusätzlich - Summe (Stufe 1 bis 4): 4,4 Mrd. € zusätzlich
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Stufe 1: ca. 12 % der Einnahmen - Stufen 2, 4: ca. 5 % der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Straßen der jeweiligen Aufgabenträger
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche Nutzer
7	Begünstigter:	- Bund, Länder, Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Änderungen im bestehenden Mautgesetz erforderlich - ähnlich der praktizierten Lkw-Maut - ähnlich der praktizierten Lkw-Maut
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- eher nicht zu erwarten - in Übergangsphasen Ausweichverkehr - in Übergangsphasen ambivalent, im Endstadium positiv

³⁶ beinhaltet bisher nicht erfasste Bundes- sowie Landes- und Staats-, Kreis- und gemeindliche Hauptverkehrsstraßen

³⁷ beinhaltet bisher nicht erfasste Bundes- sowie Landes- und Staats-, Kreis- und gemeindliche Hauptverkehrsstraßen

³⁸ Fahrleistungen nach Protrans/IWW, 2007 und DIW, 2007

10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- begrenzt zu erwarten
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- begrenzt zu erwarten
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- z. Zt. nicht gegeben, - Gesetzesänderung erforderlich - Fonds-Modell vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- nach Verkehrsleistungen und Gebührenhöhe
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja, in den Grenzen des Systems
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Ausweitung der Verursachungsgerechtigkeit der Anlastung der Wegekosten; beträchtliche Erhöhung der Einnahmen, damit deutliche Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen möglich; Gewinnung von verteilungsfähigem Aufkommen auch für alle Baulastträger; in der Endstufe keine Ausweichverkehre mehr.

Nachteile: Zusätzliche Ausweichverkehre in den Übergangsphasen; Höhere Belastung des Gewerbes/Weitergabe an Endverbraucher (im Ausmaß der anteilig dem Lkw-Verkehr zuzurechnenden Finanzierungslücke).

A.VIII. Einführung einer Maut für Busse

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Einbeziehung von Bussen (ÖPNV ausgenommen) in die Erhebung von Straßenbenutzungsgebühren im Bereich der derzeitigen Mautpflicht für schwere Lkw. Stufe 1: Für die derzeit bemauteten BAB und Bundesstraßenabschnitte. Stufe 2: Für alle weiteren Straßen³⁹.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkataloges

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- Stufe 1: 0,1 Mrd. € - Stufe 2: 0,3 Mrd. € zus.
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Stufe 1: 12 % der Einnahmen - Stufe 2: 5% der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Stufe 1: gegenwärtig in die Lkw-Maut einbezogene Straßen - Stufe 2: alle Straßen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche Nutzer
7	Begünstigter:	- Stufe 1: Bund - Stufe 2: Bund, Länder und Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Änderungen Mautgesetz notwendig - identisch mit praktizierter Lkw-Maut - identisch mit praktizierter Lkw-Maut
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- keine - ggf. (geringfügige) Ausweichverkehre - ggf. Wirkungen der Ausweichverkehre
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- gering
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- geringfügige Mehrkosten für Busfahrgäste
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- z. Zt. nicht gegeben, - Gesetzesänderung erforderlich - Fonds-Modell vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- derzeit nicht relevant, aber bei Ausweitung

³⁹ beinhaltet bisher nicht erfasste Bundes- sowie Landes- und Staats-, Kreis- und gemeindliche Hauptverkehrsstraßen

14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja, in den Grenzen des Systems
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Ausweitung der Verursachungsgerechtigkeit der Anlastung der Wegekosten; Erhöhung der Einnahmen; damit Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen möglich.

Nachteile: Leichter Anstieg der Fahrpreise für (in der Regel besonders preisbewusste) ÖV - Fahrgäste; in Stufe 1 besteht die Gefahr von Ausweichverkehren.

A.IX. Einführung einer Infrastrukturabgabe (zeitabhängige Pkw-Vignette)

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Einführung einer Pkw-Vignette/Infrastrukturabgabe für alle Kfz. < 3,5t zGG mit Gültigkeit für das Bundesautobahnnetz und einbezogenen Bundesstraßen (Jahresvignetten/ EU-übliche Abstufungen). Stufe 1: analog Lkw-Maut; Stufe 2: alle zusätzlichen Straßen⁴⁰.

Dies stellt eine naheliegende Variante dar, die u.a. in Anlehnung an die EU Vorgaben zu einer entfernungsabhängigen Bemaßung weiter entwickelt werden kann (siehe auch Instrument A.X).

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- je 1€ Erhebung pro Fahrzeug, Einnahmen von 41 Mio. € bei Erfassung aller Fahrzeuge (bei Stufe 1 keine vollständige Beteiligung aller Pkw) - für nicht in Deutschland zugelassene Pkw ca. 400 Mio. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Stufe 1: Kontrollaufwand mittel - Stufe 2: Kontrollaufwand gering
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Stufe 1: Bund - Stufe 2: Bund, Länder und Kommunen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja
7	Begünstigter:	- Stufe 1: Bund - Stufe 2: Bund, Länder und Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- EU-seitig gegeben, nationale Gesetzgebung erforderlich - möglich - verschiedene Modelle möglich
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- vorhanden - Ausweichverkehre (abhängig von der Höhe) - ambivalent (teilw. Verkehrsvermeidung, teilweisen achtteilige Ausweichverkehre)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- abhängig von der Höhe
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- abhängig von der Höhe

⁴⁰ beinhaltet bisher nicht erfasste Bundes- sowie Landes- und Staats-, Kreis- und gemeindliche Hauptverkehrsstraßen

12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Gesetzesänderung erforderlich - Fonds-Modelle vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- derzeit nicht gegeben
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- gering
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

3. Fazit

Vorteile: Beträchtliche Mehreinnahmen für die Straßeninfrastruktur des Bundes; Anlagengerechtigkeit, Verbesserung der Verkehrsbedingungen/Umweltbedingungen durch Sanierung der Infrastruktur; EU-konforme Einbeziehung der nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge möglich bzw. Gegenstand des Instrumentes. Übergang zu einem fahrleistungsabhängigen System möglich.

Nachteile: Zusätzliche Belastung der Pkw-Fahrer; aufgrund der Gültigkeit für das Bundesautobahn-/Bundesstraßennetz Gefahr von Ausweichverkehren (betrifft nur Stufe 1); Geringe Einkommen werden relativ stärker belastet; keine Abhängigkeit vom Nutzungsumfang (Vorteile für Vielfahrer). Ggf. sozial unverträgliche Verteuerung der Kfz-Nutzung mit Kompensationsnotwendigkeit.

A.X. Einführung einer Infrastrukturabgabe (entfernungsabhängige Pkw-Maut)**1. Verbale Beschreibung des Instruments**

Einführung einer Pkw-Maut für alle Kfz. < 3,5t zGG; Stufe 1: analog Lkw-Maut; Stufe 2: alle zusätzlichen Straßen⁴¹.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke - Beteiligung aller Baulastträger schafft Rechtsanspruch auf Mittelverteilung
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- Stufe 1: ca. 2 Mrd. €/ct/km. - Stufe 2: ca. 4 Mrd. €/ct/km zusätzlich.
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Stufe 1: ca. 10% der Einnahmen - Stufe 2: ca. 5% der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- alle Aufgabenträger
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Bundes-, Landes- und kommunale Verbindungsstraßen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja
7	Begünstigter:	- Stufe 1: Bund - Stufe 2: Bund, Länder und Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- EU-seitig gegeben, nationale Gesetzgebung erforderlich - möglich - verschiedene Modelle möglich
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- keine - gering (abhängig von der Höhe) - möglich durch diff. Maut
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- abhängig von der Höhe
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- abhängig von der Höhe
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- möglich - Fonds-Modelle vorteilhaft
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- nach Verkehrsleistungen und/oder Infrastrukturkosten
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- begrenzt gegeben
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

⁴¹ beinhaltet bisher nicht erfasste Bundes- sowie Landes- und Staats-, Kreis- und gemeindliche Hauptverkehrsstraßen

3. Fazit

Vorteile: Beträchtliche Mehreinnahmen für die Straßeninfrastruktur; Anlastungsgerechtigkeit; Verbesserung der Verkehrsbedingungen/Umweltbedingungen durch Sanierung der Infrastruktur; aufgrund der Gültigkeit für das Gesamtnetz keine Gefahr von Ausweichverkehren; EU-konforme Einbeziehung der nicht in Deutschland zugelassenen Fahrzeuge möglich bzw. Gegenstand des Instrumentes.

Nachteile: Zusätzliche Belastung der Pkw-Fahrer; geringe Einkommen werden relativ stärker belastet; starke Belastung der berufsbedingten Vielfahrer. Bei Bemaunung aller Straßen kompensierende Steuersenkungen zu erwägen. Nicht unerhebliche Erhebungskosten.

6.2.2 Varianten zur Deckung des Finanzierungsbedarfs am Beispiel Straße

Im Folgenden ist in Abbildung 15 eine Darstellung an möglichen Finanzierungsvarianten (Auswahl gemäß Beschlussempfehlung im Kapitel 8) aufgezeigt.

Neben einer Gesamtdeckung des Fehlbedarfs aus Haushaltsmitteln in Variante 1 wird in Variante 2 die Deckung in einem Baukastensystem aus verschiedenen Instrumenten herbeigeführt. Zusätzlich ist der jeweilige Rechtsanspruch der Baulastträger auf die eingenommenen Mittel dargestellt.

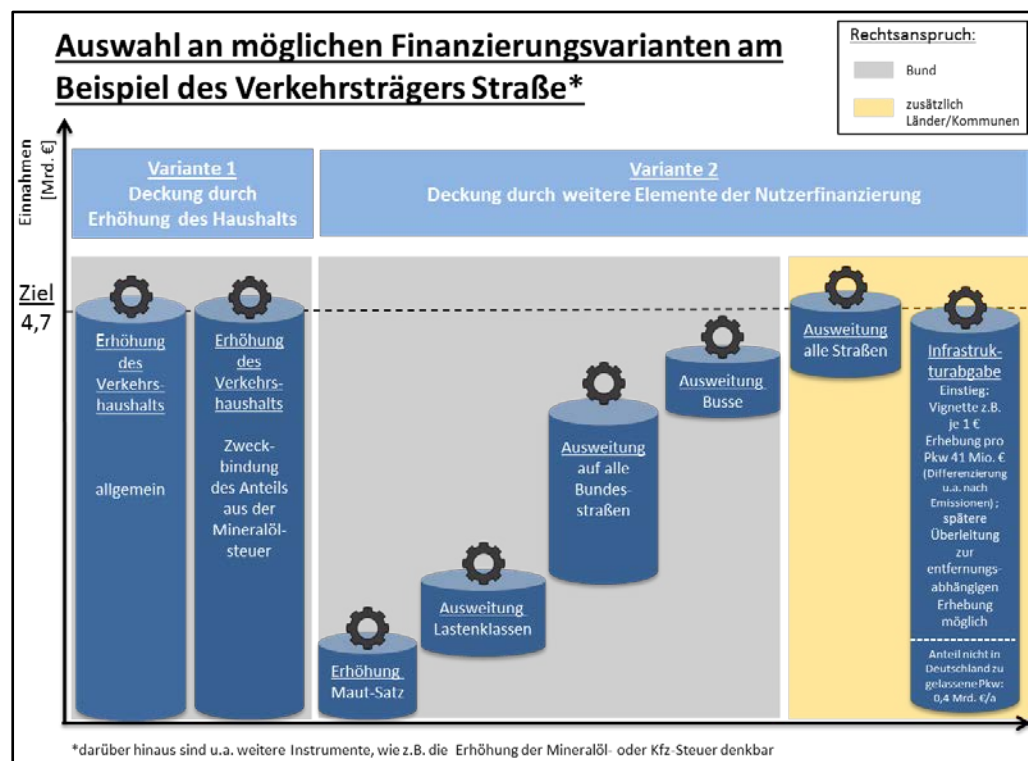


Abbildung 15: Auswahl an möglichen Finanzierungsvarianten am Beispiel Verkehrsträger Straße

6.2.3 Kommunale Infrastruktur/ÖSPV

In diesem Teilkapitel werden folgende in der Abbildung 16 dargestellte Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Straße auf Ebene der kommunalen Straßen nach Maßgabe des Kapitels 6.1 systematisch abgehandelt.

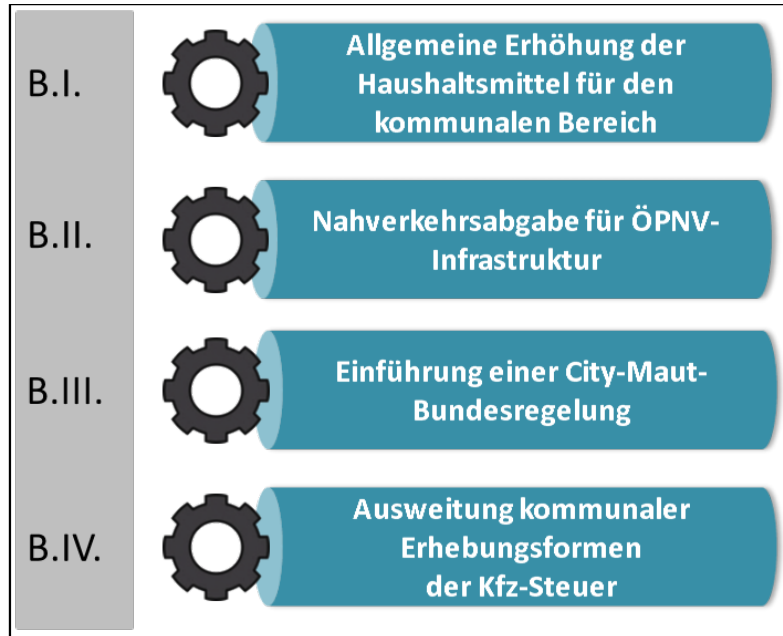


Abbildung 16: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den kommunalen Bereich

B.I. Allgemeine Erhöhung der Haushaltsmittel für den kommunalen Bereich

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Nach Haushaltsplanung der Aufgabenträger für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellte Mittel aus den allgemeinen Steuerhaushalten in Höhe des festgestellten Defizits.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Erhaltung/Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von politischer Priorität
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- gering
4	Veranlasser der Erhebung:	- Kommunen
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Haushalte der Aufgabenträger
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nein
7	Begünstigter:	- jeweiliger Aufgabenträger
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Schaffung von Satzungsrecht - Haushaltsplanung - Kommunalverwaltung
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Einflussnahme auf regionale ökonomische Entwicklung möglich - Einfluss auf Modal-Split möglich - Einfluss auf Modal-Split ökologisch wirksam (positiv oder negativ)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Einflussnahme auf Standortrelevante Faktoren möglich
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. generell als sekundäre Folge von Allokationsentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- unterliegt dem Haushaltsrecht der Baulastträger
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- unterliegt der Haushaltsplanung der Baulastträger
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- nein
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Schnelles und wirkungsvolles Instrument. Verdeutlichung der Infrastrukturverantwortung der Kommunen.

Nachteile: Konkurrenz zu anderen kommunalen Aufgaben.

B.II. Nahverkehrsabgabe für ÖPNV-Infrastruktur

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Einführung von Abgaben für ortsansässige Betriebe und Institutionen die von der Bereitstellung der ÖPNV-Verkehrsinfrastruktur profitieren („Nutznießer“).

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke für die kommunale Nahverkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von der Ausgestaltung
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- kann gering gehalten werden, Veranlagung mit Gewerbesteuer
4	Veranlasser der Erhebung:	- Kommunen
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Kommunen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- soweit ortsansässig
7	Begünstigter:	- Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Schaffung von Satzungsrecht - Kommunalverwaltung
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- etwaige Verlagerung von Betriebsstandorten - Stärkung des ÖPNV - Reduzierung des MIV
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- mittel falls Erhöhung der Lohnnebenkosten
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. vorteilhaft durch Verbesserung des ÖPNV-Angebots
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- möglich für ÖPNV, eventuell NMIV
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- entfällt
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- bedingt (Nutznießer)
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Stärkung des ÖPNV, ggf. ökologisch vorteilhafte Reduzierung des MIV; Einbeziehung von Nutznießern in die Finanzierung der Infrastruktur.

Nachteile: Belastung der abgabepflichtigen örtlichen Betriebe und Organisationen. Gefahr von Standortverlagerungen. Keine Finanzierungsperspektive für den ländlichen Raum.

B.III. Einführung einer City-Maut-Rahmenregelung

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Einführung von „City-Maut“ in Kernbereichen von Großstädten unter der Voraussetzung einer kommunalen Willensbildung .

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	<ul style="list-style-type: none"> - Verbesserung der Verkehrs- und Umweltbedingungen, räumliche, zeitliche und modale Verkehrslenkung - Erlangung zusätzlicher Einnahmen
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- einzelfallbezogen
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- rd. 20 - 25 % der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- Kommune
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Kommune (Kordonbereich)
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche Nutzer
7	Begünstigter:	- Kommune
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	<ul style="list-style-type: none"> - bundes- bzw. landesrechtliche Rahmengesetzgebung erforderlich - einzelfallbezogen - einzelfallbezogen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	<ul style="list-style-type: none"> - Verringerung des MIV im Innenstadtbereich. - positiv - positiv
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- regions-/situationsabhängig
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- situationsabhängig
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- kann gewährleistet werden
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- Kommune entscheidet über Verwendung im Verkehrssektor
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- bedingt in den Grenzen des Konzepts
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

3. Fazit

Vorteile: Entlastung der Innenstädte von MIV. Stärkung des ÖPNV. Ökologisch vorteilhaft.

Nachteile: Höhere Belastung des MIV. Hohe Erhebungskosten. Schwächung des Einzelhandels in den Innenstädten. Keine Finanzierungsperspektive für den ländlichen Raum. Auswirkungen auf den Standortwettbewerb. Ausweichverkehre in die nicht bemauteeten Stadtteile.

B.IV. Ausweitung kommunaler Erhebungsformen

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Den Kommunen stehen weitere Finanzierungsoptionen in Form der folgenden Instrumente zur Verfügung, deren etwaige Anwendung einer kommunalen Willensbildung bedarf:

- jährlich wiederkehrende Anliegergebühren,
- Erschließungsbeitrag (nach Baugesetzbuch/Kommunalabgabengesetz),
- Straßenausbaubeitrag (nach Kommunalabgabengesetzen) sowie
- Stellplatzablösebeiträge, Stellplatzsteuer.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke für das kommunale Straßennetz
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- einzelfallbezogen
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- kann gering gehalten werden
4	Veranlasser der Erhebung:	- Kommunen
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Kommunen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- soweit ortsansässig
7	Begünstigter:	- Kommunen
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Schaffung von Satzungsrecht - Haushaltsplanung - Kommunalverwaltung
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- gering - keine - keine
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- keine
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- gering
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- möglich
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- entfällt
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- geringfügig
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Erhöhtes Aufkommens für die kommunale Verkehrsinfrastruktur. Zeitnahe Ertüchtigung.

Nachteile: Zusätzliche Belastung der Bürgerinnen und Bürger. Schwierigkeiten der Durchsetzbarkeit.

6.2.4 Schiene

Im diesem Teilkapitel werden folgende in der Abbildung 17 dargestellte Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Schiene nach Maßgabe des Kapitel 6.1 systematisch abgehandelt.



Abbildung 17: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Schiene

C.I. Allgemeine Erhöhung der Haushaltsmittel für den Bereich Schiene

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Nach Haushaltsplanung der Aufgabenträger für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellte Mittel aus den allg. Steuerhaushalten in Höhe des festgestellten Defizits.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Erhaltung/Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von politischer Priorität
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	
4	Veranlasser der Erhebung:	- Steuergesetzgeber
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nein
7	Begünstigter:	- Verkehrshaushalt
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Anpassung der Gesetzesgrundlage - Haushaltsplanung - Fachressorts/-Verwaltungen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Einflussnahme auf regionale ökonomische Entwicklung möglich - Einfluss auf Modal-Split möglich - Einfluss auf Modal-Split ökologisch wirksam (positiv oder negativ)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Einflussnahme auf Standortrelevante Faktoren möglich
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. generell als sekundäre Folge von Allokationsentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- unterliegt dem Haushaltsrecht der Baulastträger
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- unterliegt der Haushaltsplanung der Baulastträger
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- nein
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit:

Vorteile: Schnelles und wirkungsvolles Instrument. Betonung der Infrastrukturverantwortung des Bundes.

Nachteile: Konkurrenz zu anderen Politikfeldern.

C.II. Erhöhung der Zuweisung für die Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Die LuFV (bundeseigene Schienenwege) berücksichtigt zurzeit nicht den erhöhten Finanzbedarf z.B. Preissteigerungen, Nachholbedarf und Umweltschutzmaßnahmen (u.a. Lärm).

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Deckung des Nachholbedarfs. Vermeidung von langfristigem Substanzverlust
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- 1 Mrd. € überreg. Schienennetz und SPNV - 0,2 Mrd. € für Nachholbedarf
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund in Verhandlung mit der DB AG
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- direkte Haushaltszuweisung
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nicht erforderlich
7	Begünstigter:	- DB AG
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Bundesgesetz - Verhandlung - Verhandlung
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- keine - eine - langfristig: Sicherung Modalanteil Bahnen
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- langfristige Substanzerhaltung des Bundesschienennetzes
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- keine
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Zweckbindung für die vereinbarte Laufzeit
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- keine Änderung des bestehenden Mechanismus erforderlich
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja - ja über das Trassenpreissystem
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- unproblematisch

3. Fazit

Vorteile: Zielgenaues Steuerungsinstrument für Nachholbedarf sowie ergänzende Anforderungen.

Nachteile: Hoher Prüfaufwand und Anreiz für die DB AG das Instrument überzogen zu nutzen bzw. Eigenanstrengungen zu mindern.

C.III. Verwendung der Festdividende an den Bund für die Verkehrsinfrastruktur

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Der Bund erhält pro Jahr von der DB AG eine Festdividende in Höhe von 0,5 Mrd. €. Diese könnte mit der Auflage zurückgeführt werden, die Mittel für den Nachholbedarf an Ersatzinvestitionen zu verwenden. Diesbezüglich haben die Länder inzwischen bereits eine Änderung zum Eisenbahnregulierungsgesetz am 23.11.2012 mit dem Ziel der Beendigung der Gewinnabführung im Bundesrat verabschiedet (Drucksache BR 559/1/12, Ziffer 30).

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Ko-Finanzierung des Nachholbedarfs
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- 0,5 Mrd. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- kein zusätzlicher Aufwand
4	Veranlasser der Erhebung:	- Bund in Verhandlung mit DB AG
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- direkte Haushaltszuweisung
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nicht erforderlich
7	Begünstigter:	- DB AG
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Bundesgesetz - Verhandlung - Verhandlung
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- keine - langfristige Sicherung des Bestands an Schieneninfrastruktur
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Verbesserung des Betriebs durch Abbau von Langsamfahrstellen im Bundesschienennetz
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- keine
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- Zweckbindung möglich
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- keine Änderung des bestehenden - Mechanismus erforderlich
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja - ja über LuFV-Mechanismus
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- unproblematisch

3. Fazit

Vorteile: Möglichkeit, zusätzliche Mittel für die Bahninfrastruktur zweckzubinden/ Beitrag des Bundes/Verantwortung für die Schieneninfrastruktur.

Nachteile: Umweg der Finanzmittel vom Unternehmen zum Haushalt und zurück. Eine Einbeziehung in die LuFV wäre eine verwaltungstechnische Vereinfachung.

C.IV. Erhöhung der Eigenmittel der DB AG

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Die DB AG kofinanziert Ersatzinvestitionen im Rahmen der LuFV in Höhe von 20% und Neubauproduktionen in geringerem Umfang. Es ist angemessen, die Finanzierungsanteile wegen der Aussicht auf positive Rückflüsse aus den Investitionen durch Mehrverkehr auf der Schiene erhöhen.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Verstärkte Ko-Finanzierung des Nachholbedarfs durch die DB AG
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- 0,3 Mrd. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- kein zusätzlicher Erhebungsaufwand
4	Veranlasser der Erhebung:	- DB AG
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Markterlöse
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nicht erforderlich
7	Begünstigter:	- DB AG
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- im Rahmen der Unternehmenstätigkeit
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulasträgern:	
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- keine
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- Beeinflussung in beide Richtungen. Effekte aus Erhöhung der Trassenpreise vs. Effekte auf bessere betriebliche Nutzung des Netzes

3. Fazit

Vorteile: Langfristige Hinführung der DB AG in Richtung auf Eigenfinanzierung von Investitionen. Kompatibel zum Paradigma verstärkter Nutzerfinanzierung.

Nachteile: Nutzung von Eigenmitteln für die Infrastrukturinvestitionen in Deutschland nicht zwingend. Unternehmen international und mit mehreren Geschäftsfeldern aufgestellt, so dass die Verwendung von Eigenmitteln dem Grundsatz der Renditemaximierung folgt.

C.V. Förderung der Infrastruktur von NE-Bahnen

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Der Beitrag der NE-Bahnen zur Sicherung der Infrastruktur sollte grundsätzlich zu einer Förderung führen, die über die Länder in Form von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen erfolgt. Insbesondere ist auch sicherzustellen, dass bei der Übernahme von aus dem DB-Netz ausscheidenden Teilnetzen durch NE-Bahnen diese den hierauf entfallenden Förderanteil erhalten.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Erhaltung/Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- 0,2 Mrd. €
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine
4	Veranlasser der Erhebung:	- Steuergesetzgeber
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	-
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- nein
7	Begünstigter:	- Verkehrshaushalt
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Anpassung der Gesetzesgrundlage - Haushaltsplanung - Fachressorts/-Verwaltungen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Einflussnahme auf regionale ökonomische Entwicklung möglich - Einfluss auf Modal-Split möglich - Einfluss auf Modal-Split ökologisch wirksam (positiv oder negativ)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Einflussnahme auf Standortrelevante Faktoren möglich
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. generell als sekundäre Folge von Allokationsentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- unterliegt dem Haushaltsrecht der Baulastträger
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- unterliegt der Haushaltsplanung der Baulastträger
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- nein
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Langfristige Sicherung der nichtbundeseigenen Schieneninfrastruktur. Beitrag zum Erhalt der Netzstruktur und Beitrag zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene.

Nachteile: Belastung des Haushalts.

6.2.5 Wasserstraße

Im diesem Teilkapitel werden folgende in der Abbildung 18 dargestellte Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Wasserstraße nach Maßgabe des Kapitel 6.1 systematisch abgehandelt.

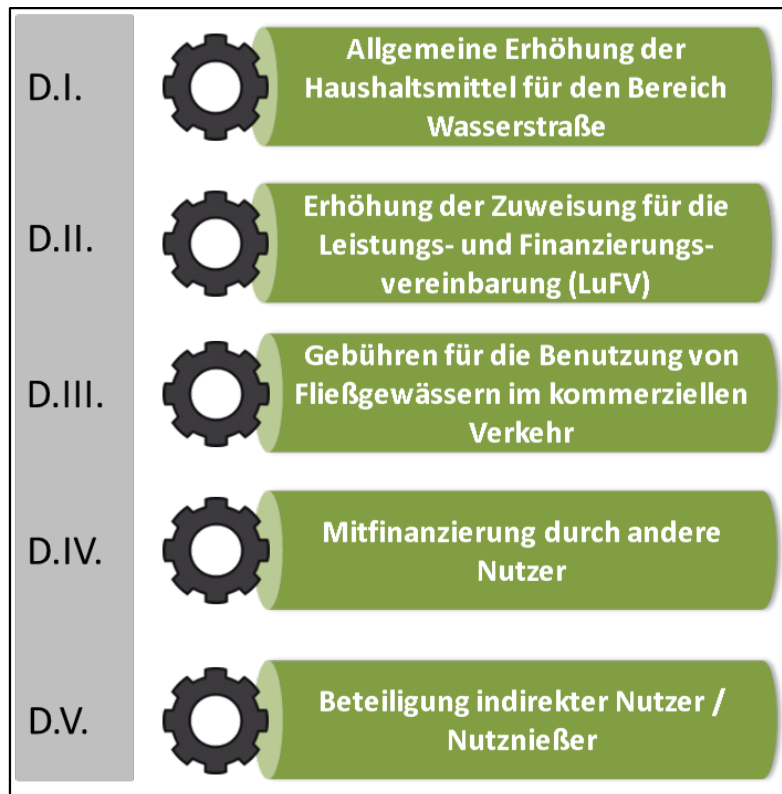


Abbildung 18: Mögliche Finanzierungsinstrumente für den Verkehrsträger Wasserstraße

D.I. Allgemeine Erhöhung der Haushaltsmittel für den Bereich Wasserstraße

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Nach Haushaltsplanung der Aufgabenträger für die Verkehrsinfrastruktur bereitgestellte Mittel aus den allgemeinen Steuerhaushalten in Höhe des festgestellten Defizits.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Erhaltung/Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von politischer Priorität
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- keine
4	Veranlasser der Erhebung:	- Steuergesetzgeber
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Haushalt der Aufgabenträger
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- Nein
7	Begünstigter:	- Verkehrshaushalt
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Anpassung der Gesetzesgrundlage - Haushaltsplanung - Fachressorts/-Verwaltungen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Einflussnahme auf regionale ökonomische Entwicklung möglich - Einfluss auf Modal-Split - Einfluss auf Modal-Split ökologisch wirksam (positiv oder negativ)
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Einflussnahme auf Standortrelevante Faktoren möglich
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. generell als sekundäre Folge von Allokationsentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- unterliegt dem Haushaltsrecht der Baulastträger
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- unterliegt der Haushaltsplanung der Baulastträger
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- nein
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Schnell realisierbares und wirkungsvolles Instrument. Betonung der Infrastrukturverantwortung der Aufgabenträger.

Nachteile: Konkurrenz zu anderen Politikfeldern.

D.II. Erhöhung der Schifffahrts- und Befahrungsabgaben

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Die bisher für die Benutzung bestimmter Elemente der Wasserstraßen erhobenen Schifffahrts- und Befahrungsabgaben decken nur einen geringen Teil der direkten Kosten der Infrastruktur mit Abgabepflicht.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Beitrag zur Reduzierung der Finanzierungslücke
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- bei + 50% ca. 40 Mio. €/a
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- kein zusätzlicher
4	Veranlasser der Erhebung:	- Aufgabenträger
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- am Objekt
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche
7	Begünstigter:	- Aufgabenträger
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- bestehende Rechtslage - praktizierte Technik - praktizierte Organisation
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Potential gering - Potential gering - Potential gering
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Potential gering
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- keine
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- wie bisher
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- wie bisher
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- ja
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- gegeben

3. Fazit

Vorteile: Verbesserung der Finanzierungsbedingungen der relevanten Komponenten der Infrastruktur.

Nachteile: Zusätzliche Belastung des ökologisch vorteilhaften Verkehrsträgers Wasserstraße (zusätzliche Kosten für die Binnenschifffahrt).

D.III. Gebühren für die Benutzung von Fließgewässern im kommerziellen Verkehr

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Einführung von direkten Gebühren/Befahrungsabgaben für die kommerzielle Nutzung von Fließgewässern, die gegenwärtig aufgrund internationaler Konventionen oder nationaler Vereinbarungen weitgehend gebührenfrei benutzbar sind.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Entlastung der Haushalte der Aufgabenträger - Sicherstellung ausreichender Finanzierung der Infrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- derzeit nicht abschätzbar, da Beeinflussung von internationalem Recht
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- Schätzung: 5-10 % der Einnahmen
4	Veranlasser der Erhebung:	- Aufgabenträger
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Wasserstraßen -
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, wie deutsche
7	Begünstigter:	- Aufgabenträger
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- Revision internationaler und nationaler Rechtsgrundlagen/ Gebührenordnungen der Träger - z.B. GNSS/GSM - Beauftragung von Betreibern
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- Potential mittel - Potential groß aber sehr sensibel - Potential groß
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- Potential groß aber sehr sensibel
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- gering
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- gute Bedingungen der Zweckbindung, da direkte Benutzungsgebühren
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- direkte Zuordnung zu Baulastträgern möglich
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- grundsätzlich ja, wenn Probleme der Abgrenzung zu anderen Nutzungen befriedigend gelöst
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

3. Fazit

Vorteile: Hohes Einnahmen- und Lenkungspotential, verursachergerechte/nachhaltige Gebührenanlastung.

Nachteile: Hohe Sensibilität hinsichtlich verkehrsträgerübergreifender und vor allem internationaler Wettbewerbsbedingungen; schwierige Abgrenzung/Bestimmung der Gebührenhöhe; mittelfristige Durchsetzbarkeit wegen internationaler Verträge unwahrscheinlich.

D.IV. Mitfinanzierung durch andere Nutzungen

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Wasserstraßen können über die Verkehrsfunktion hinaus vielfältige Funktionen übernehmen, die bisher nicht zu deren Mitfinanzierung herangezogen werden.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Entlastung der Haushalte der Aufgabenträger - Sicherstellung ausreichender Finanzierung der Infrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von der Ausgestaltung
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- abhängig von der Ausgestaltung
4	Veranlasser der Erhebung:	- Aufgabenträger
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Wasserstraßen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, sofern Inlandnutzer
7	Begünstigter:	- Aufgabenträger
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- zu klären/Gebührenordnungen - Gebühren/Nutzungsabgaben - z.B. über Verbände/Organisationen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- räumliche und verkehrliche Wirkungen abhängig vom Einsatz der Einnahmen - ökologisches Potential mittel bis groß
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- ggf. relevant für Standortentscheidung der „Mitnutzer“
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- keine/gering
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- gute Bedingungen der Zweckbindung, da direkte Benutzungsgebühren/Abgaben
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- direkte Zuordnung zu Baulastträgern möglich
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- grundsätzlich ja, wenn Probleme der Abgrenzung zu anderen Nutzungen befriedigend gelöst
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

3. Fazit

Vorteile: Substantieller Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung und der impliziten Lenkungswirkungen; verursachungsgerechte Anlastung von Kosten/ggf. wirkungsvolles Instrument aktiver Standortpolitik mit ökologischem Lenkungspotential.

Nachteile: Schwierige Definition und Abgrenzung der Gebühren/Abgabensysteme gegenüber den verkehrlichen Nutzungen; nicht kurzfristig aktivierbar. Zusatzbelastungen mit eventuellen Standortauswirkungen.

D.V. Beteiligung indirekter Nutzer/Nutznieser

1. Verbale Beschreibung des Instruments

Wasserstraßen, schiffbare Landesgewässer und Fließgewässer mit Funktionen für touristische Zwecke“ sind in vieler Hinsicht Voraussetzung für weitere wasserbezogene Nutzungen. Durch das Instrument werden indirekte Nutzer/Nutznieser zukünftig zur Infrastrukturfinanzierung angemessen herangezogen.

2. Beurteilung anhand des Kriterienkatalogs

Nr.	Kriterium	Beurteilung
1	Ziel der Maßnahme	- Entlastung der Haushalte der Aufgabenträger - Sicherstellung der Finanzierung der Infrastruktur
2	Zu erwartendes Aufkommen:	- abhängig von der Ausgestaltung
3	Erhebungskosten/Systemaufwand:	- abhängig von der Ausgestaltung
4	Veranlasser der Erhebung:	- Aufgabenträger
5	Ort der Erhebung (Vertriebsweg):	- Wasserstraßen/Regionen
6	Möglichkeit der Einbeziehung von in- und ausländischen Nutzern:	- ja, sofern örtlicher Nutzer
7	Begünstigter:	- Aufgabenträger
8	Bestehende oder zu schaffende Grundlagen Rechtlich: Technisch: Organisatorisch:	- zu klären/Gebührenordnungen - Erhebung von Abgaben - über Verbände/Organisationen
9	Lenkungswirkung Räumlich (Verlagerung): Verkehrlich (Mengenbeeinflussung): Ökolog. (Emissionsbeeinflussung):	- räumliche und verkehrliche Wirkungen abhängig vom Einsatz der Einnahmen - Wirkungspotential gering
10	Ökonom. Wirkung (unternehmensbezogen):	- ggf. relevant für Standortentscheidung der Betroffenen/eher gering
11	Soziale Wirkung (personenbezogen):	- ggf. in Verbindung mit Relevanz für Standortentscheidungen
12	Rechtliche Sicherung des Aufkommens für den Verkehrssektor (Zweckbindung möglich/nicht möglich):	- direkte Zuordnung zu regionalen Fonds
13	Möglicher Verteilungsmechanismus unter den Baulastträgern:	- direkte Zuordnung zu Baulastträgern möglich
14	Kostenabhängigkeit: Können die Kosten verursachergerecht dem Nutzer zugeordnet werden?	- grundsätzlich ja, wenn Probleme der Abgrenzung zu anderen Nutzungen befriedigend gelöst
15	Datenschutz, Systemsicherheit:	- kann gewährleistet werden

3. Fazit

Vorteile: Beitrag zur Infrastrukturfinanzierung im Bereich der schiffbaren Landesgewässer und Fließgewässer mit Funktionen für touristische Zwecke.

Nachteile: Schwierige Definition und Abgrenzung der Gebühren/Abgabensysteme. Zusätzliche Belastung der indirekten Nutzer/Nutznieser. Eventuelle Standortauswirkungen.

6.3 Übergreifende Aspekte

Aus der Befassung mit den Instrumenten wurde deutlich, dass es zur Abrundung erforderlich ist, zumindest beispielhaft auf weitere übergreifende Handlungsfelder hinzuweisen.

So müssen die Instrumente neben der fiskalischen Wirkung dem übergreifenden Ziel der wirtschaftlichen Nutzung der Infrastruktur und der Auslastung der Fahrzeuge dienen. Dies lässt sich somit auch nicht auf einen Verkehrsträger begrenzen. Im Gegenteil zielen einige Instrumente darauf ab, Synergien zwischen den Verkehrsträgern und anderen gesellschaftlichen Erfordernissen zu ermöglichen, die aufgezeigt wurden.

Daraus folgt, dass neben den dargestellten und in der Regel auch kombinationsfähigen Instrumenten weitere verkehrsträgerübergreifende Instrumente zu entwickeln bzw. auszugestalten sind.

Allerdings ist auch bei solchen Instrumenten von der verkehrspolitischen Zielbestimmung und dem aktuellen Handlungsbedarf für den Erhalt und den Betrieb der Bestandsnetze auszugehen. Neubauvorhaben sollten auch hier weiterhin einer eindeutigen politischen Entscheidung einschließlich der projektbezogenen Finanzierung vorbehalten bleiben.

Bei der Wirtschaftlichkeit der Infrastruktur geraten zunächst Maßnahmen ins Blickfeld, die auf eine Hebung von Einsparpotenzialen abzielen. Die Notwendigkeit einer verkehrsträgerübergreifende Betrachtung und ggf. Kombination von einzelnen Instrumenten geht z.B. vom Erfordernis von logistisch beherrschbaren Transport- und Reiseketten aus. Besonders deutlich zeigt sich ebenso die Notwendigkeit zu ressourcenschonender Nutzung der Infrastruktur.

Für die letztgenannten Effizienzsteigerungen kommt insbesondere die Telematik in Betracht, die durch ihre Steuerungsfunktion eine ausgeglichene Nutzung des Gesamtnetzes, sowohl verkehrsträgerübergreifend als auch sektorspezifisch sichern kann und damit punktuelle Überbelastungen vermeidet. Diese Lenkung trägt auch zur Reduzierung von überproportionalen Verschleißerscheinungen bei. Gleichzeitig ermöglicht diese intelligente Verkehrsbeeinflussung erhebliche Zeitgewinne von hohem wirtschaftlichem Nutzen.

Zu den nur beispielhaft darzustellenden übergreifenden Aspekten gehören auch die Anwendung von ÖPP-Modellen und das Thema der Bürgerbeteiligung, um eine konfliktfreiere und zügigere Durchführung von großen Infrastrukturmaßnahmen ermöglichen.

Dies betrifft beispielhaft die in den folgenden Unterkapiteln beschriebenen Aspekte.

6.3.1 Hebung von Einsparpotentialen

Bei der Analyse der gegenwärtigen Finanzierung sind naturgemäß auch Möglichkeiten zum effektiveren Einsatz vorhandener Finanzmittel zu betrachten. Hier ist zunächst auf die Analysen und Anregungen des Wissenschaftlichen Beirats für Ver-

kehr des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung - Strategiepapier Mobilität und Transport – Forderungen für die Bundesverkehrswegeplanung aus dem Jahr 2009 zu verweisen. Danach ist an veränderte Priorisierungen bei den zu fördernden Verkehrsprojekten zu denken.

Diese wären deutlicher an Korridorbildungen und Netzverstärkungen statt an Einzelprojekten zu orientieren. Außerdem wäre bei der gebotenen Betrachtung des Gesamtsystems Verkehr, die wechselseitige Ergänzung der Verkehrsträger verstärkt zu würdigen (Interdependenzen).

Auch bietet sich eine regelmäßige Überprüfung von Standards und technischen Vorgaben unter Berücksichtigung zwischenzeitlicher Entwicklungen an, wie bspw. eine Optimierung des Baustellenmanagements auf Bundesautobahnen⁴². Die Verschlinkung von Verwaltungsabläufen kann ebenfalls einen Beitrag zu stärkerer Effizienz des Mitteleinsatzes darstellen.

6.3.2 Optimierung der Infrastrukturnutzung (Telematik)

Die Lösung von Verkehrsproblemen durch Erweiterung von Verkehrsinfrastruktur kann aus ökonomischen, ökologischen und demographischen Gründen nur noch begrenzt erfolgen. Hinzu kommt, dass erhöhte Aufwendungen für den Erhalt und Betrieb der Verkehrsinfrastruktur erforderlich sind.

In der Verkehrspolitik bekommen die Optimierung der Verkehrsflüsse auf der vorhandenen Infrastruktur und die Verknüpfung der Verkehrsträger untereinander einen erhöhten Stellenwert. Für die Sicherung der Mobilität erlangen damit sogenannte „Intelligente Verkehrssysteme (IVS)“ und dementsprechend telematische Technologien und Prozesse wachsende Bedeutung⁴³. Um diese Entwicklung im Interesse der Verkehrsteilnehmer in Europa weitgehend zu harmonisieren, hat die Europäische Kommission im Jahr 2010 eine „Richtlinie zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr“ (2010/40/EU 7. Juli 2010) erlassen. Teil des Umsetzungsprozesses sind periodische Berichterstattungen an die EU-Kommission sowie IVS-Aktions- und -rahmenpläne.

Die im Rahmen des IVS-basierten Verkehrs-, Mobilitäts- und Umweltmanagements genutzten telematischen Systeme sind neben den traditionellen Infrastrukturen wie Straße und Schiene bereits eigenständige Systeme, die sowohl einen Investitionsaufwand als auch einen erheblichen Betriebs und Erhaltungsaufwand darstellen und insofern hier zu betrachten sind. Während der Neubau, wie bei den anderen Verkehrsträgern, Ergebnis einer politischen Entscheidung einschließlich der Finanzierung sein sollte, sind die Kosten für Betrieb und Erhalt telematischer Systeme den jeweiligen Infrastrukturen baulastträgerbezogen zuzuordnen. Erwähnt werden muss, dass solche Systeme der Verkehrsbeeinflussung nicht als „Insellösung“ auf einen Baulastträger beschränkt werden können. Daraus erwächst ein in der Praxis schwieriger politischer Entscheidungsprozess, der bei den technisch einzubeziehenden Baulastträgern parallel erfolgen muss.

⁴² vgl. Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland. Broschüre, 2012, S. 20.

⁴³ vgl. Richter, K., Müller, A.: Effiziente Verkehrssysteme. IFFocus: Logistik verbindet 1/2011, S. 17-21.

In vielen Anwendungsfällen bedarf es lediglich einer staatlichen Rahmensetzung für eigenständige private Initiativen. Der direkte Nutzen aus Telematik-Lösungen erwächst für die Verkehrsteilnehmer z.B. bei der Wahl des wirtschaftlichsten Verkehrsmittels zur Erfüllung des jeweiligen Mobilitätsbedürfnisses oder durch zielsichere Reaktionsmöglichkeiten auf stauverursachende Überlastungen oder andere Störungen des Systems. Zielgruppengerechte Lösungen sind entscheidende Voraussetzung für den wirtschaftlichen Erfolg intermodal ausgerichteter Transportketten. Ein weiteres Anwendungsgebiet, das durch umweltrechtliche Vorfestlegungen an Bedeutung gewinnt, ist eine technikbasierte Erkennung und Reaktion auf Umweltbelastungen z.B. bei der Überschreitung der Grenzwerte der Feinstaubbelastung.

Die verkehrs-, wirtschafts- und umweltpolitische Notwendigkeit der Anwendung von Intelligenten Verkehrssystemen (IVS) stellt eines der Handlungsfelder für Innovation und anwendungsorientierte Forschung in der Schlüsseltechnologie Telematik dar. Mit dem europäischen Satellitennavigationssystem Galileo wird sich dieser Handlungsrahmen deutlich erweitern. Im Rahmen der nationalen Umsetzung der genannten EU-Richtlinie 2010/40/EU hat das Bundesverkehrsministerium als „Dachstruktur“ für diese Kooperation einen IVS-Beirat gebildet.

Die Dynamik dieses Prozesses der Hard- und Software-Entwicklung bildet sich in einer sehr engen Kooperation zwischen Staat, Forschung und Wirtschaft ab. Beispielhaft sei hier das in Magdeburg durch die Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg und in Zusammenarbeit mit dem Fraunhofer-Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung IFF und dem Institut für Automation und Kommunikation e.V. entwickelte Galileo-Testfeld⁴⁴ zu nennen, das verkehrsträgerübergreifende Aspekte in Fokus hat⁴⁵.

Neben der Entwicklung von telematischen Systemen zur Steuerung des Verkehrs und zur Optimierung der Nutzung der Infrastruktur, gibt es bei den auf das jeweilige Fahrzeug bezogenen telematischen Systemen einen nicht minder dynamischen Prozess.

Im Zusammenhang mit dem Kommissionsauftrag und den dargestellten Instrumenten zur Erweiterung der Finanzierungsbasis der Verkehrsinfrastruktur werden Technologien weiter zu entwickeln sein, die eine kostengünstige, einfach zu handhabende und baulastträgerbezogene Fahrwegerfassung ermöglichen⁴⁶. Es ist davon auszugehen, dass das heutige System zur Übermittlung von Fahrzeugdaten, wie z.B. den Standort, mittels in Fahrzeugen eingebauter Funkgeräte, den sogenannten On-Board-Units (OBU) eine Neubewertung erfahren wird. Da die Akzeptanz von Instrumenten der Nutzerfinanzierung sehr eng mit den seit Jahren geführten gesellschaftlichen Debatten um den Datenschutz verknüpft sein wird, dürfte für telematische Lösungen der Fahrwegerfassung und einer für eine Einnahmeaufteilung erforder-

⁴⁴ Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt – Landesinitiative Angewandte Verkehrsforschung. Broschüre. 2009.

⁴⁵ Müller, A. (2011): Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt: Das Testfeld für innovative und intelligente Transportsysteme. In: ITS Niedersachsen Journal 02-2011, S. 9-10.

⁴⁶ vgl. Lepies, J. (2011): Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt: Ein Linienbus mit Satellitenempfang. In Business Geomatics 5/2011, S. 13.

derlichen baulastträgerbezogenen Dokumentation damit ein gesellschaftspolitischer Rahmen vorgegeben sein.

6.3.3 Öffentlich-Private-Partnerschaften (ÖPP)

Bei einer Öffentlich-Privaten-Partnerschaft (ÖPP oder englisch Public-Private-Partnership/PPP) beauftragt die öffentliche Hand als Auftraggeber einen privaten Auftragnehmer mit der Erstellung und/oder Bewirtschaftung eines Infrastrukturvorhabens über einen langen Zeitraum von normalerweise 30 Jahren. Die staatlichen Hoheitsrechte bleiben hiervon unberührt.

Im Bereich der Verkehrsinfrastruktur werden ÖPP-Modelle international vor allem im Sektor Straße und für Flughäfen angewendet. In Deutschland gibt es bezogen auf Schiene und Flughäfen allerdings keine einschlägigen Erfahrungen. Wesentliches Motiv für die Realisierung von ÖPP-Projekten ist dabei die Nutzung von Finanzierungs- und Leistungsstrukturen außerhalb der konventionellen Haushaltssysteme. Öffentliche Auftraggeber können daher mit ÖPP-Projekten einen leistungsorientierten und werterhaltenden Lebenszyklusansatz realisieren, die Anreizfunktion privaten Kapitals nutzen, privates Innovationspotential erschließen und privaten Wettbewerb für sich nutzen sowie Risiken kostenminimal zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer verteilen.

Zum einem sind die Effizienzvorteile aber nicht regelmäßig in vollem Umfang kumulierbar, zum anderen stehen ihnen häufig höhere Finanzierungs- und Transaktionskosten sowie aufwendige Vertragsgestaltungen gegenüber. Demgemäß sind ÖPP-Projekte nicht in jedem Fall vorteilhafter als die konventionellen Finanzierungen, es bedarf vielmehr in jedem Einzelfall eines Wirtschaftlichkeitsvergleichs. Die Chancen der ÖPP-Projekte bestehen weniger in einer eindeutigen Kostenersparnis, als eher in der schnelleren Realisierung der Infrastrukturprojekte, was naturgemäß auch einen gesamtwirtschaftlichen Nutzen darstellt.

Durch einen den ÖPP-Projekten immanenten geschlossenen Finanzierungskreislauf und ihrer zeitgleichen Berücksichtigung von Nutzungsvorteilen sowie den damit verbundenen Finanzierungslasten, können die ÖPP-Projekte ein geeignetes Instrument sein, vorhandene Haushaltsgelder effizient und effektiv einzusetzen.

Dies gelingt jedoch nur dadurch, dass ÖPP-Projekte zwar aus Haushaltsgeldern (als laufende Vertragszahlungen) finanziert werden, die Finanzierung und Umsetzung des Projektes selbst aber außerhalb der herkömmlichen kamerale Strukturen privatwirtschaftlich und wettbewerblich umgesetzt wird. Der Schlüssel für eine erfolgreiche Projektrealisierung liegt daher im Finanzierungsprozess. Denn anders als in der konventionellen Realisierung wird in einem ÖPP-Projekt die Finanzierung aus privatem Eigenkapital und privatem Fremdkapital langfristig zugesichert und bereitgestellt. Auf diese Weise können Projekte deutlich schneller als konventionell realisiert werden, so dass der mit einem Infrastrukturprojekt verbundene verkehrliche und damit auch gesamtwirtschaftliche Nutzen ebenfalls deutlich früher erreicht wird.

Auf der Projektebene wird mit Umsetzung der ÖPP-Projekte im Bundesfernstraßenbau bereits ein geschlossener Finanzierungskreislauf umgesetzt. Durch das Zusammenspiel von privater Finanzierung, langfristigen Verträgen und der leistungs- oder verkehrsmengenabhängigen Vergütung werden Anreize für den Privaten zum schnellen und qualitativ hochwertigen Bauen sowie insgesamt für ein effizientes Management einzelner Streckenabschnitte gesetzt. ÖPP-Modelle verdeutlichen, welche Wirkungen ein geschlossener Finanzierungskreislauf im Hinblick auf Effizienz und eine langfristige und bedarfsorientierte Finanzmittelsicherung hat. Damit erfüllen ÖPP-Modelle auf der Projektebene alle Anforderungen an ein effizientes und effektives Finanzierungsmodell.

Anders als im Bereich der Haushaltsfinanzierung stehen am Ende der Konzessionslaufzeit von ÖPP-Projekten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur bei regelmäßigem Verlauf keine Fremdmittel mehr aus. Im Zeitpunkt der Beendigung der Konzessionslaufzeit ist die hierfür aktivierte Konzession bzw. die aktivierte Sachanlage abgeschrieben, so dass die zur Finanzierung der Anschaffungs- und Herstellungskosten aufgenommenen Fremdmittel vollständig zurückgeführt sind. Auch der für das Fremdkapital abgeflossene Zinsaufwand ist vollständig erbracht. Damit werden die Vorteile aus der Nutzung einer Verkehrsinfrastruktur und der damit verbundenen Lasten aus der Finanzierung bilanziell zum gleichen Zeitpunkt berücksichtigt und die Lasten der Nutzung nicht auf spätere Generationen verlagert, wenn das Investitionsgut schon aufgebraucht ist. Dies entspricht dem Prinzip des vollständigen Finanzierungskreislaufes.

ÖPP Modelle sind ein Instrument, vorhandene Haushaltsgelder effizient und effektiv einzusetzen. Zusätzliche Einnahmen werden durch ÖPP-Projekte allerdings nur dann erzielt, wenn der Private eine Einnahmekompetenz übertragen bekommt, wie beispielsweise bei den Modellen auf Basis des Fernstraßenbauprivatfinanzierungsgesetzes (F-Gesetz).

6.3.4 Bürgerbeteiligung

Die Umsetzung von komplexen Infrastrukturmaßnahmen ist in nahezu allen Fällen mit einer Vielzahl von Auswirkungen verbunden, von denen sich Bürgerinnen und Bürger oftmals direkt betroffen fühlen. Eine wesentliche Aufgabe im Planungsprozess besteht darin, ungewollte Beeinträchtigungen frühzeitig zu erkennen, ggf. wirtschaftlich vertretbare Alternativen zu prüfen und im Rahmen der gesetzlich vorgeschriebenen Verfahren Kompensationsmöglichkeiten zu entwickeln, die geeignet sind, eine Realisierung der vorgesehenen Maßnahmen zu ermöglichen.

Die Komplexität der dabei zu berücksichtigenden rechtlichen Rahmenbedingungen sowie die Schwierigkeiten bei der Bereitstellung erforderlicher finanzieller Mittel haben dazu geführt, dass sich die Zeitspanne zwischen Planung und Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen zunehmend vergrößert. Neben Problemen bei der öffentlichen Akzeptanz von Projekten, die aus dem zeitlichen Abstand von Ankündigung und Umsetzung herrühren, ist damit i.d.R. aber auch ein Anstieg der Kosten verbunden, der – besonders bei größeren, sehr kostenintensiven Maßnahmen – mitunter Zweifel an der Umsetzbarkeit entstehen lässt.

Vor diesem Hintergrund stellen sich im Wesentlichen drei Fragen, deren Beantwortung darauf hinauslaufen muss, zeitliche Verzögerungen in den Verfahren und damit einhergehende Kostensteigerungen zu vermeiden:

1. Was kann getan werden, um vor allem die Planungsprozesse insgesamt effektiver zu gestalten und zeitliche Verzögerungen zu minimieren?
2. Was kann getan werden, um für eventuell strittige Punkte möglichst schon im Vorfeld des eigentlichen Genehmigungsverfahrens geeignete Kompromisse zu finden?
3. Was kann getan werden, um Verfahren transparenter zu gestalten, für Bürgerinnen und Bürger verständlicher und öffentlich wirkungsvoller zu kommunizieren?

In den vergangenen Jahren ist das Interesse der Öffentlichkeit an der Umsetzung von Infrastrukturmaßnahmen – besonders von großen Projekten – deutlich gestiegen. Damit verbunden ist vielfach die Forderung nach neuen Formen der Bürgerbeteiligung, die über die gesetzlich vorgeschriebenen Regelungen hinausgehen. Bürgerinnen und Bürger wollen umfassend informiert, mit ihren Hinweisen ernst genommen und in die Realisierung von Maßnahmen eingebunden werden.

Die Schlichtungsverhandlungen zum Projekt „Stuttgart 21“ z. B. sind nach Ansicht einer deutlichen Mehrheit der Bevölkerung in Deutschland ein Modell für künftige Baumaßnahmen. In einer repräsentativen Umfrage von Infratest dimap beantworteten rund 70 Prozent der interviewten Personen die Frage nach der Modellwirkung dieses Verfahrens positiv. Nur rund ein Viertel bewertete die Schlichtung nicht als beispielgebend. Etwa drei Prozent gaben an, keine klare Meinung zu haben oder machten keine Angaben⁴⁷.

Schon allein vor diesem Hintergrund darf es als sinnvoll angesehen werden, die bisherigen Verfahrensschritte bei der Umsetzung von Infrastrukturprojekten stärker als bisher kommunikativ zu begleiten. Dieser Ansatz hat eine gesellschaftspolitische Dimension, indem er die Frage nach neuen bzw. modifizierten Formen demokratischer Mechanismen stellt. Fachlich betrachtet, geht es vor allem um die finanziellen Aspekte der Umsetzung von Infrastrukturprojekten.

Die erläuternde und moderierende Begleitung von wichtigen Infrastrukturmaßnahmen eröffnet die Chance, bereits im Vorfeld des eigentlichen Genehmigungsverfahrens bestehende Konflikte zu verifizieren, Alternativen zu entwickeln und im günstigsten Falle sogar Konsensvarianten für strittige Punkte zu finden. Damit kann die Wahrscheinlichkeit verringert werden, dass ungelöste Konflikte letztendlich auf dem Klageweg zu entscheiden sind, wodurch neben dem unvermeidbaren Zeitverzug immer auch eine – gerade bei großen und kostenintensiven Projekten – nicht unerhebliche Kostensteigerung entsteht.

⁴⁷ Quelle: Statista, ARD-Deutschlandtrend, veröffentlicht im Dezember 2010

7 Finanzierungskonzepte, Umsetzungsstufen, Kombinationen und begleitende Informationen

7.1 Konzept mit Basis Haushaltsfinanzierung

Im Ergebnis der Ausführungen des 4. Kapitels beträgt der gesamte zusätzliche strukturelle Finanzierungsbedarf für die Verkehrsinfrastruktur in Deutschland zur Erhaltung des Bestandsnetzes und zur Deckung des Nachholbedarfs für unterlassene Erhaltung in der Vergangenheit insgesamt mind. 7,2 Mrd. € pro Jahr, bezogen auf das Jahr 2012. Dabei ist unterstellt, dass der Nachholbedarf in den nächsten 15 Jahren abzubauen ist. In Kapitel 6 sind die möglichen Instrumente aufgeführt, die zur Deckung des Finanzbedarfs denkbar sind, wobei ein großer Teil dieser Instrumente nur dann sinnvoll einsetzbar ist, wenn eine Fonds-Lösung realisiert wird, wie sie im Kapitel 5 vorgestellt wurde.

Das im Folgenden dargestellte Finanzierungskonzept auf Basis der Haushaltsfinanzierung geht von der entwickelten Fonds-Struktur aus. Der Grund liegt darin, dass aus Sicht der Kommission eine Fonds-Struktur geeignet ist, die Zweckbindung von Finanzmitteln für die Erhaltung des Bestandsnetzes, eine Überjährigkeit der Finanzierung und eine höhere Flexibilität in der Finanzmitteldisposition („atmende Finanzierung“) sowie eine dauerhafte und nachhaltige Verbindung zwischen Leistungs-, Kosten- und Finanzierungsseite zu gewährleisten. Dies lässt sich durch vertraglich begründete Finanzierungsvereinbarungen und sonstige Betrauungsakte zwischen dem Bund, den übrigen Baulastträgern und den Verkehrsfonds erreichen.

Dabei ist denkbar, dass die Einnahmequellen der Fonds ganz überwiegend aus der traditionellen Steuerfinanzierung stammen. Diese können mit Hilfe von bestehenden Instrumenten wie der Lkw-Maut ergänzt und durch ÖPPs an geeigneter Stelle organisatorisch angereichert werden.

Die Umsetzung des Konzepts auf der Einnahmeseite lässt sich auf zwei Wegen erreichen: Zum einen mit Hilfe einer Umstrukturierung der Haushaltsausgaben und zum anderen durch Steuererhöhungen.

7.1.1 Umstrukturierungen der Haushaltsausgaben

Das Argument der Befürworter einer haushaltsbasierten Lösung lautet, dass der Straßenverkehr bereits hohe Steueraufkommen für den Bund generiere, rund 33 Mrd. € aus der zurechenbaren Energiebesteuerung und etwa 8 Mrd. € aus der Kfz-Besteuerung, dass aber nur ein Teil (ca. ein Drittel) wieder in den Straßenbereich zurückfließe. In diesem Zusammenhang wird daran erinnert, dass zwischen 1960 und 1971 Zweckbindungen des damaligen Mineralölsaufkommens für die Finanzierung des Straßenwesens beschlossen worden waren, die aber in den späteren Haushaltsgesetzen aufgehoben wurden.

Es wurde bereits im Abschnitt 4.6 deutlich gemacht, dass die Zweckbindungen nicht aufgehoben, sondern über die Infrastrukturfinanzierung für die Straße hinaus auf weitere Ausgabenzwecke im Verkehrsbereich ausgedehnt wurden. So werden Aus-

gaben, die durch das GVFG (zum Teil) und das Regionalisierungsgesetz begründet sind, aus den Mineralölsteuereinnahmen gespeist. Wollte man diese Ausdehnung aufheben, so müssten Mittel vom öffentlichen Verkehr zum individuellen Straßenverkehr transferiert werden, was explizit nie als Forderung von den Befürwortern der Haushaltsfinanzierung mit Zweckbindung für Straßeninvestitionen erhoben wurde. Daher bleibt nur die Möglichkeit, andere Haushaltspositionen außerhalb des Verkehrs zu reduzieren.

Sieht man die Verkehrsinfrastruktur in Konkurrenz zu anderen öffentlichen Aufgaben, wie etwa Bildung oder Soziales, so werden kaum Mehrheiten dafür zu finden sein, alternative Aufgaben zugunsten der Verkehrsinfrastruktur zu reduzieren. Eine Überbrückung der Haushaltslücke mit Hilfe von Krediten scheidet wegen der beschlossenen Schuldenbremse aus. Daher bleibt im Ergebnis nur noch die Möglichkeit, die zusätzlich benötigten Mittel aus einer Erhöhung des Steueraufkommens zu generieren.

7.1.2 Erhöhung des Steueraufkommens

Beschränkt man sich auf die ergiebigen Steuerarten, so kommen Einkommen-/Körperschaftsteuer, Mehrwert- sowie Energie- und Kfz-Steuer in Frage. Eine Erhöhung von Einkommen- und Körperschaftsteuern hat wegen der Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt und die internationale Wettbewerbsposition nur geringe Chancen auf Realisierung. Eine Erhöhung der Mehrwertsteuer wirkt regressiv, d.h., sie belastet die unteren Einkommensschichten überproportional und wird sich daher aus sozialen Gründen kaum anbieten. Somit bleiben Steuern aus dem Verkehrsbereich übrig, was nahe liegt, da das Ergebnis der Steuererhöhungen dem Verkehrsbereich zufließen soll. Hierzu kommen die Kfz-Steuer und die Energiesteuer in Frage. Geht man davon aus, dass innerhalb des bestehenden Rahmens rund 1 Mrd. € zusätzlich durch die Lkw-Maut (ca. 0,6 Mrd. € p.a. durch Mehrverkehr und Ausschöpfung der EU-Richtlinie 2011/76) und erhöhte Eigenmittel der DB AG zur LuFV (ca. 0,4 Mrd. € durch Mehrverkehr auf der Schiene) eingenommen werden könnten, so wären rund 6 Mrd. € durch Erhöhungen dieser Steuerarten zu finanzieren.

Rechnerisch wäre eine Erhöhung der Kfz-Steuer um etwa 75% ausreichend, um diesen Betrag darzustellen. Dies könnte mit ökologischen Lenkungswirkungen verbunden werden, etwa durch verstärkte Bemessung der zusätzlichen Kfz-Steuern nach dem CO₂-Ausstoß der Fahrzeuge. Langfristig müsste man dann allerdings mit einer erheblichen Reduzierung der Einnahmen rechnen, da sich die Käufer von Fahrzeugen umorientieren und die Industrie den Markt mit verbrauchsgünstigeren Fahrzeugen versorgen wird. Hinzu kommt die Förderung der Elektromobilität, die mit Verlusten an Kfz-Steuer-Einnahmen verbunden sein wird. Eine Beibehaltung des Einnahmenvolumens würde also ein periodisches Nachsteuern bei den Bemessungsgrundlagen erfordern.

Bei der kraftstoffbezogenen Energiesteuer wäre eine Erhöhung von ca. 10 cts je Liter Kraftstoff ausreichend. Hinzu kämen allerdings Aufschläge durch die Mehrwertsteuer, die zu einer Gesamterhöhung von etwa 12 cts je Liter führen würden. Dabei ist zu berücksichtigen:

- Gegenüber den rechnerischen Mehreinnahmen sind Ausfälle durch Ausweichbewegungen der Verkehrsteilnehmer (Tanktourismus, Reduzierung der Fahrtweiten, Kauf verbrauchsarmer Fahrzeuge, Änderung des Fahrverhaltens) zu berücksichtigen. Diese können aufgrund des bereits hohen Niveaus der Kraftstoffkosten stärkere Reaktionen hervorrufen als sie in der Vergangenheit bei Mineralölsteuererhöhungen auftraten.
- Die Einnahmen aus der kraftstoffbezogenen Energiesteuer sind bereits rückläufig und werden mit dem technischen Fortschritt in der Automobilindustrie und der Zunahme von Elektroantrieben weiter zurückgehen. Daher wird es auch hier erforderlich sein, periodisch mit weiteren Erhöhungen nachzusteuern, um das Aufkommen zu sichern.

Ein genereller Vorzug der Steuerfinanzierung ist darin zu sehen, dass die Transaktionskosten gegenüber alternativen Finanzierungen über die Nutzer relativ niedrig sind. Auch die Auswirkungen auf Energieverbrauch, Umweltbeeinflussung und Klimawandel gehen in die politisch erwünschte Richtung (bei der Kfz-Steuer bei entsprechender Gestaltung der Bemessungsgrundlage). Als Nachteil ist dagegen zu sehen, dass eine Bindung großer Ausgabenvolumina über mittelfristige Perioden erreicht werden muss, entweder auf gesetzlichem Wege oder mit Hilfe der aufgezeigten Fonds-Struktur und mittelfristigen Finanzierungsvereinbarungen. Eine Kfz-Steuererhöhung würde auch nur die im Inland zugelassenen Fahrzeuge unabhängig von der jeweiligen Fahrleistung belasten. Die Lösung wäre weiterhin kundenfern und würde nur begrenzte Möglichkeiten für Effizianzanreize bieten. Zu letzteren würde die verstärkte Nutzung von ÖPP- Finanzierungen gehören, die zwar nicht mehr Finanzmittel generieren, aber eine zügigere Realisierung der Vorhaben und ein verbessertes Controlling gewährleisten.

7.1.3 Regelungen für den SPNV und ÖSPV

Wenn die bestehenden Formen der Steuerfinanzierung genutzt werden, so bietet es sich an, auch die Bindungen bestimmter Ausgabebereiche im Verkehr an diese Steuern aufrecht zu erhalten oder weiter zu entwickeln. Dies betrifft die GVFG – Finanzierung für den ÖSPV und die Finanzierung des SPNV nach dem Regionalisierungsgesetz, die innerhalb der Regionalen Verkehrsfonds (siehe Kapitel 5) in ähnlicher Form weiter geführt werden könnten.

Falls es nicht zu einer Fonds-Lösung kommen sollte, sondern gesetzliche Regelungen bevorzugt werden, so wären im Anschluss an das Entflechtungsgesetz und das Auslaufen des Regionalisierungsgesetzes neue gesetzliche Verpflichtungen des Bundes zur Verankerung der Selbstbindung für den ÖSPV und den SPNV erforderlich.

7.1.4 Neu- und Ausbau

Die vorgeschlagene Fonds-Lösung gilt für Ersatzinvestitionen, Instandhaltung und Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturen (in unterschiedlicher Abgrenzung für die verschiedenen Träger der Baulast), aber nicht für Neu- und Ausbau. Hier erscheint

eine haushaltsnahe Lösung auch für die Zukunft notwendig, d.h. eine Verselbständigung von Finanz- und Investitionsströmen durch Schaffung geschlossener Kreisläufe ist aus sachlichen und politischen Gründen keine realistische Zielvorstellung. Daher kommt der Haushaltsfinanzierung des Neu- und Ausbaus unter Einschluss der parlamentarischen Kontrollmechanismen weiterhin eine tragende Rolle zu.

Allerdings gelten auch für den Neu- und Ausbau die Argumente einer erheblichen Effizienzverbesserung durch überjährige Finanzierung. Damit wären eine verbesserte Abstimmung der Planungen und vor allem eine Koordinierung von Bauvorhaben mit größerer Sicherheit für die Durchfinanzierung von Projekten zu erreichen. Dies kann mit Hilfe einer begrenzten Selbstbindung der Parlamente für die Finanzierung mittelfristiger Neu- und Ausbauprogramme aus Haushaltsmitteln umsetzbar sein, indem die haushaltsrechtlichen Möglichkeiten der Übertragung und gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Mitteln sowie der Verpflichtungsermächtigungen genutzt werden. Dies wäre verfassungskonform⁴⁸ und periodisch an die Zustimmung der Parlamente zu binden.

7.2 Konzept mit Basis Nutzerfinanzierung und Fonds-Lösung

Das Konzept auf Basis der Nutzerfinanzierung geht von entwickelten Fonds-Strukturen aus. Hierbei wird der Fonds zur Finanzierung der Bundesfernstraßen ausschließlich aus Nutzerentgelten gespeist, die übrigen Fonds werden aus Nutzerentgelten und/oder Steuermitteln finanziert. Mit Hilfe der Fonds-Struktur soll die Zweckbindung von Finanzmitteln für die Erhaltung des Bestandsnetzes, eine Überjährigkeit der Finanzierung und eine höhere Flexibilität in der Finanzmitteldisposition und eine dauerhafte und nachhaltige Verbindung zwischen Leistungs-, Kosten- und Finanzierungsseite gewährleistet werden. Dies lässt sich durch Finanzierungsvereinbarungen und andere Betrauungsakte zwischen dem Bund, den übrigen Bau- lastträgern und den Verkehrsfonds erreichen.

Die Fonds-Lösung bildet das Äquivalenz- oder Gegenleistungsprinzip der Nutzerfinanzierung institutionell ab, da die Erhebung von Gebühren für die Nutzung von Verkehrsinfrastruktur nicht allein zur Mittelbeschaffung erfolgen kann, sondern einen Sachzweck als Gegenleistung, hier die Bereitstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur, erfordert.

7.2.1 Ausweitung der direkten Nutzerfinanzierung für Straßen

Die bestehende strukturelle Finanzierungslücke von mind. 7,2 Mrd. € pro Jahr kann auch durch eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung geschlossen werden. Die Überlegungen bei diesem konzeptionellen Ansatz konzentrieren sich im Wesentlichen auf die Straße, allerdings sind auch Einsatzmöglichkeiten der Nutzerfinanzierung in weiteren Verkehrsbereichen einzubeziehen.

Eine Verbreiterung der Einnahmebasis im Bereich der Straße kann in zwei Varianten erfolgen, die auch miteinander kombinierbar sind. So kann eine nachhaltige Ver-

⁴⁸ vgl. Beckers et al., Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Berlin und Regensburg. 2011

breiterung der Einnahmehasis sowohl durch die Ausweitung der streckenbezogenen Mautpflicht (Lkw-Maut) auf alle Lastenklassen ab 3,5t zGG und für die Nutzung des gesamten Straßennetzes, die Erhöhung der Lkw Maut allgemein wie auch durch die Schaffung einer Abgabepflicht für den Pkw, beispielsweise in Form einer zeitabhängigen Vignette, erreicht werden. Dies stellt eine naheliegende Variante dar, die u.a. in Anlehnung an die EU Vorgaben zu einer entfernungsabhängigen Bemautung weiter entwickelt werden kann.

Die in Kapitel 6 skizzierte Ausweitung der Lkw-Maut kann in Stufen erfolgen und zeigt ein beachtliches Einnahme-Potential. Hiernach ergibt sich durch die Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Lasten- und Straßenklassen und auf Busse ein geschätztes Einnahmepotential von zusätzlich rund 4,8 Mrd. €. Ein Rechtsanspruch auf diese Einnahmen besteht somit bei allen einbezogenen Baulastträgern (vgl. Abbildung 15).

Eine zusätzliche Möglichkeit stellt die Ausweitung der Nutzerfinanzierung auf die Fahrzeugklasse Pkw für die Nutzung aller Straßen dar. Dies kann zunächst über die Einführung einer Vignette erfolgen, mit der bei einem Preis von durchschnittlich einem € pro Fahrzeug ein jährliches Einnahmepotential von 41. Mio. € erzielt werden könnte (bei vollständiger Erfassung aller Kfz). Zusätzlich wäre nach Schätzungen ein Einnahmepotential von ca. 400 Mio. € aus den nicht in Deutschland zugelassenen Pkw gemäß EU Kompatibilität zu erwarten. Die Preisgestaltung für die Vignette kann ökologisch in Abhängigkeit der Emissionsklassen gestaffelt werden. Das erzielbare Einnahmenvolumen wäre dann nach einem noch zu bestimmenden Verteilungsschlüssel auf die unterschiedlichen Baulastträger Bund, Länder und Kommunen zu verteilen.

Bei diesen Überlegungen sind die durch die Ausweitung der Nutzerfinanzierung entstehenden Kosten für Erhebung und Kontrolle allerdings noch zu berücksichtigen. Diese lassen sich erst konkret beziffern, wenn hierzu genauere Zielvorgaben hinsichtlich der Gestaltung der Instrumente für Lkw und Pkw und für das Erfassungs- und Kontrollsystem vorliegen. Insgesamt werden diese Transaktionskosten aber deutlich über denen der Steuerfinanzierung liegen.

Ein entscheidender Vorteil der Nutzerfinanzierung gegenüber der Steuerfinanzierung ist die stabile, langfristige und am Bedarf ausgerichtete Finanzierung von Infrastruktur. Mit der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung wird der mit der bisherigen Lkw-Maut eingeleitete Systemwechsel von der Steuerfinanzierung zur umfassenden Nutzerfinanzierung weiter gestärkt. In Verbindung mit der in Kapitel 5 vorgeschlagenen Fonds-Lösung können die Vorteile der Nutzerfinanzierung auch auf der Bewirtschaftungsseite genutzt werden. Der Straßenfonds Bund ist dann vollständig nutzerfinanziert, während alle Einnahmen in der Erhebungszuständigkeit der Länder und Kommunen im regionalen Verkehrsfonds gebündelt und zweckgebunden verwendet werden.

Durch die Einrichtung der nutzerfinanzierten Fonds können Bedarfsplanung und Finanzplanung zusammengeführt und die Sicherung einer umfassenden Zweckbindung erreicht werden, um eine bedarfsgesteuerte und nachhaltige Finanzierung langfristig sicherzustellen. Auch ÖPP-Lösungen können in diesem System durch die

Bündelung von privaten Managementkompetenzen zur weiteren Erzielung von Effizienzen im Bewirtschaftungsprozess beitragen.

7.2.2 Indirekte Finanzierungseffekte für Schiene, Wasserstraße, SPNV und ÖSPV

Durch eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung für das Straßennetz können indirekte Finanzierungseffekte für alle Verkehrsträger und alle Baulastträger erreicht werden. Diese indirekten Finanzierungseffekte ergeben sich aus einer alternativen Nutzung der zuvor im Straßenbereich verwendeten Haushaltsmittel.

In dem Maße, in dem der räumliche Zuschnitt bei der Erhebung von Benutzungsgebühren auf das Landes- und Kommunalstraßennetz ausgeweitet wird, ergeben sich Einnahmen für Länder und Kommunen, die für die Finanzierung des Nachholbedarfes und der Bestandssicherung regionaler Verkehrsaufgaben wie Landes-/Staats-, Kreis- und Gemeindestraßen sowie für die ÖSPV Infrastruktur verwendet werden können.

Durch die Verbreiterung der Einnahmehasis kann der bisher eingesetzte Steueranteil für die Finanzierung des Nachholbedarfes und für die Bestandssicherung der anderen Verkehrsträger wie der Schieneninfrastruktur, der Wasserstraßen und der kommunalen Verkehrsinfrastruktur eingesetzt werden. Gleichzeitig können für diese Verkehrsträger weitere Finanzierungsinstrumente eingesetzt werden wie beispielsweise ein verstärkter Einsatz von Eigenmitteln im Bereich der Schienenwege, die Ausweitung von Straßenbenutzungsgebühren im Bereich der Kommunalstraßen oder die Implementierung von Nutzer- oder Nutznießerfinanzierungselementen im Bereich der Schienenwege und der Wasserstraßen.

Um die durch die Ausweitung der Nutzerfinanzierung freigewordenen Haushaltsmittel dauerhaft für die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur einsetzen zu können, erfolgt eine Bindung dieser Mittel über die baulastspezifischen Finanzierungsfonds wie den Regionalen Verkehrsfonds, die LuFV Schiene und dem Wasserstraßenfonds. Auch eine verstärkte Nutzung von ÖPP-Lösungen kann zur Effizienzsteigerung des Bewirtschaftungsprozesses beitragen.

7.2.3 Neu- und Ausbau

Wie auch bei der steuerfinanzierten Konzeption gilt die vorgeschlagene Fondslösung ausschließlich für Ersatzinvestitionen, Instandhaltung und Unterhaltung der Verkehrsinfrastrukturen (in unterschiedlicher Abgrenzung für die verschiedenen Träger der Baulast), aber nicht für Neu- und Ausbau. Eine Einbeziehung von Neu- und Ausbau ist jedoch in einem vollständig nutzerfinanziertem System mit einer haushaltsfernen Fonds-Lösung als vollständiger Finanzierungskreislauf durchaus denkbar. Ansonsten gelten die in 7.1.4 gemachten Ausführungen.

7.3 Netzzustand-/ Leistungsberichte und Controlling für Fonds

In allen vorgeschlagenen Fonds-Strukturen bleibt der Primat der Politik vollumfänglich gewahrt. Die Politik beschließt über Art, Umfang und Qualität von Infrastruktur. Die Nutzung von Fonds-Strukturen dient lediglich dazu, die politisch formulierten Ziele bestmöglich umzusetzen. Jeder Fonds ist vollständig im Eigentum der öffentlichen Hand und kann daher ausschließlich solche Maßnahmen finanzieren, für die er auch seitens der Politik beauftragt wird.

7.3.1 Controlling für Fonds

Für eine effiziente Nutzung von Fonds-Strukturen ist der Finanzierungsbedarf im Rahmen einer verbindlichen Kosten- und Leistungsrechnung zu ermitteln. Damit kann eine dauerhafte und nachhaltige Verbindung zwischen Leistungs- und Kosten- und der Finanzierungsseite geschaffen werden.

Diese Verbindung von Kosten- und Leistungsseite und der Finanzierung ermöglicht es dem Fonds, eine belastbare Finanzierungsvereinbarung abzuschließen, mit der die Finanzierung für die Erhaltung, Betrieb und Nachholbedarf für die unterschiedlichen Baulastbereiche kostenorientiert sichergestellt werden kann. Die Liquiditätsbereitstellung richtet sich am Bauablauf aus und nicht umgekehrt.

Gleichzeitig bietet die Einrichtung eines umfassenden betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens in Verbindung mit einem aussagekräftigen Netzzustands- und Leistungsbericht den politischen Entscheidungsträgern ein Höchstmaß an Transparenz über den aktuellen und mittel- bis langfristigen Finanzierungsbedarf sowie über die Verwendung der Mittel hinsichtlich des Mitteleinsatzes wie auch der Effizienz. Diese ist in der Bauaufgabe durch die Losgrößenoptimierung und den erhaltungsoptimalen Zeitpunkt bestimmt.

Für eine transparente und effiziente Verwendung der Mittel aus dem Fonds ist ein Investitions-Controlling zur Ermittlung von Soll-/Ist-Abweichungen in der Mittelverwendung aufzubauen, das eine vollständige Betrachtung der Finanzierungs- und Leistungsprozesse bis auf Maßnahmenebene erlaubt:

- Dauer einer Maßnahme
- Soll/Ist-Vergleiche des Budgets und der Aufwendungen einer Maßnahme (über die gesamte Laufzeit)
- der Fertigstellungsgrad einer Maßnahme
- Qualitäten (Leistungsmengen etc.).

Im Rahmen von Fonds-Strukturen können so die Vorteile einer Verknüpfung der Mittelbereitstellung mit dem Zahlungsfluss im Sinne eines Finanzierungskreislaufes genutzt werden. Voraussetzung hierfür ist die Einführung eines betriebswirtschaftlichen Rechnungswesens, das folgende Prozessschritte leisten kann:

- Die Bereitstellung der Mittel und die Budgetierung: Budgets können projektbezogen hinterlegt werden, so dass damit auch ein Soll/Ist Vergleich im Zeitverlauf ermöglicht wird.

- Die Abwicklung des Zahlungsverkehrs: Der Zahlungsverkehr wird für die Bereiche, die in den Finanzierungskreislauf des Fonds integriert sind vollständig und ohne Systembrüche in einem einheitlichen betriebswirtschaftlichen Zahlungsverkehrssystem abgewickelt.
- Die Liquiditätssteuerung: Schwankungen im Zeitablauf können dokumentiert und analysiert werden, so dass einerseits die Liquiditätssicherung entsprechend gesteuert werden kann und zudem Analysen zu Effizienzen im Bauablauf – Stichwort: Auslastungen/Planbarkeit – durchgeführt werden können.
- Die Erfassung und Kontrolle der Kosten und Kostenentwicklung der Bereitstellung und des Betriebs der Infrastruktur:
 - a) Kostenarten können abgebildet werden: z.B. Planungskosten, Baukosten, Betriebskosten, Finanzierungskosten; Zielsetzung ist eine lebenszyklusorientierte Abbildung der Kosten;
 - b) Kostenstellen: z.B. im Rahmen der Bundesfernstraßen können Kosten je Bundesland und je Straßenbauverwaltung abgebildet werden;
 - c) Kostenträger: Kosten je Maßnahme, z.B.: Gesamtmaßnahme, Autobahndreieck AB, Streckabschnitt Kilometer xx bis yy;
 - d) Nachhalten von Kostenveränderungen bzw. -entwicklungen sowie von deren Ursachen.
 - e) Mittels Nutzung einer Anlagenbuchhaltung kann die Wertveränderung des Anlagevermögens abgebildet und können diese Informationen in die Erhaltungsstrategie eingespeist werden.

Die systematische Abbildung von Kosten bspw. vom Beginn der Planung über die Erstellung einer Verkehrsanlage, deren Betrieb und Erhaltung bis zum ggf. erforderlichen Rückbau der gesamten Anlage oder eines Teils davon ermöglicht die Überprüfung der Effektivität und Effizienz von Maßnahmen sowie die vollständige Betrachtung des Lebenszyklus von Verkehrsanlagen.

7.3.2 Netzzustands- und Leistungsbericht

Derzeit ist das öffentlich zugängliche und für politische Entscheidungen verfügbare Berichtswesen des Bestandes der Infrastruktur sehr heterogen. Seitens des Bundes werden zum Zustandswert der Infrastrukturen Straße und Wasserstraße nur rudimentäre Informationen im Verkehrsinvestitionsbericht dargestellt. Für die Schiene hingegen gibt es eine sehr differenzierte und technische Ausarbeitung. Auf Länderebene gibt es aufgrund der regelmäßig stattfindenden Zustandserfassung und –bewertung (ZEB) umfassendes Datenmaterial für die Bundesfernstraßen und auch Landes-/ Staatsstraßen. Die Dokumentation dieser Daten ist aber im Wesentlichen nur für den internen Dienstgebrauch verfügbar. Einzelne Länder veröffentlichen in unregelmäßigen Abständen Publikationen hierzu. Gleiches gilt auch für die Wasserstraßen. Hier verfügen die zuständigen Ämter über umfassende Daten.

Die ZEB ist ein amtlich festgelegtes Untersuchungs-Verfahren von öffentlichen Straßen zur Ermittlung der Qualität des Straßennetzes und den damit verbundenen

Unterhaltskosten. Es wird vom Straßenbaulastträger angewendet und liefert den Gebrauchswert einer Straße. Mittels visueller oder messtechnischer Zustandserfassung werden unter anderem Zustandsmerkmale wie Fahrbahnschäden, Längs- und Querunebenheiten, Griffigkeit und Straßenentwässerung untersucht. Nach Abschluss der Zustandserfassung wird mit der Zustandsbewertung der Straße begonnen. Zu diesem Zweck wird ein Bewertungsschlüssel angewendet, der vom Zustandswert 1 (sehr guter Zustand) bis zum Zustandswert 5 (sehr schlechter Zustand) reicht. Innerhalb dieser Einteilung werden folgende Zustandswerte unterschieden:

- Zielwert bzw. Abnahmewert (Zustandswert 1,5)
- Warnwert (Zustandswert 3,5)
- Schwellenwert (Zustandswert 4,5)

Der aufgezeigte Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur zeigt wie wichtig es ist, dass die Information nicht nur den technisch Verantwortlichen sondern auch der Öffentlichkeit und den Politiker zur Verfügung gestellt wird. Nur mit einer solchen öffentlichen Bereitstellung der Information wird es gelingen, dass die Geldgeber und die breite Öffentlichkeit Verständnis für die Notwendigkeit der Investitionen in das Bestandsnetz erlangen. Dabei muss dafür gesorgt werden, dass das Berichtswesen den Spagat schafft zwischen den Erfordernissen der Politik und Öffentlichkeit auf der einen Seite und dem Bedarf der technisch Verantwortlichen auf der anderen Seite. Zudem muss dieser Bericht in die bestehende Prüf- und Erfassungssystematik mit eingebunden werden.

Deshalb empfiehlt es sich, einen Bericht zu konzipieren, der einerseits die vorhandenen technischen Daten des Zustandes mit den verkehrlichen und wirtschaftlichen Daten so zusammenführt, dass er einerseits für alle Ebenen les- und interpretierbar ist und andererseits keinen unververtretbaren Aufwand generiert.

Aus diesen Prämissen folgt der Vorschlag eines zusammenfassenden Netzzustands- und Leistungsberichtes als Ersatz und zur Verbindung der vorhandenen heterogenen Informationen.

Der Netzzustands- und Leistungsbericht für das Bestandsnetzes der Verkehrsinfrastruktur ist neben dem finanziellen Controlling das zweite wesentliche Bindeglied zwischen Leistungserstellung und -finanzierung. Durch einen Netzzustands- und Leistungsbericht erhalten der Besteller, der Finanzier und der Nutzer Überblick über die vorhandene Infrastruktur, deren Qualität, Leistungsfähigkeit und deren finanziellen Bedarf.

Der Netzzustands- und Leistungsbericht muss dazu mehreren Anforderungen genügen. Er muss einerseits sicherstellen, dass alle Zielgruppen mit adäquater zeitnaher Information versorgt werden und andererseits berücksichtigen, dass der Erstellungsaufwand vertretbar ist und sich deshalb weitestgehend in die laufenden Prozesse des Erhaltungs- und Betriebsmanagement integriert.

Drei wesentliche Komponenten müssen dieser Anforderung folgend enthalten sein. Information und Dokumentation zu den Gebrauchs- und Substanzwerten der Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsmengen und -aufkommen mit Aussagekraft zu den

Engpässen und laufenden und historischen Belastungen der Infrastruktur, Übersicht über die Kosten der Erhaltung und des Betriebes.

Auf Basis dieser Daten können sowohl Verkehrsteilnehmer, Steuerzahler, Politik als auch Verwaltung die für ihre Prozesse und Aufgaben notwendigen Informationen abrufen.

Im Konkreten müssen dabei folgende Zielgruppen mit unterschiedlicher Informationsdetaillierung erreicht und versorgt werden: Öffentlichkeit, Parlament, Regierung, Verwaltung, Kontrolleur.

Konkrete Umsetzung und Ausgestaltung:

Ein Netzzustands- und Leistungsbericht sollte eine zielgerichtete Weiterentwicklung des Infrastrukturzustandsberichtes der DB AG und des Verkehrsinvestitionsberichtes des Bundes sein.

Er sollte dazu aus folgenden Teilen bestehen:

- Einem allgemeinen Teil, der die Hauptaussagen zu den Qualitätskennzahlen und deren Erfüllung sowie zum Volumen der Investitionen und der Instandhaltung enthält. Das strategische Konzept zur Netzentwicklung soll dort in seinen Grundzügen erläutert werden. Der Bericht enthält Angaben über den Bestand an wichtigen Anlagen der Straße, Schiene und Wasserstraße in ihrer Struktur und Entwicklung, über weitere Qualitätskennzahlen, die den Zustand des Netzes ergänzend beschreiben (geeignete Kennzahlen hierfür könnten z.B. sein: Durchschnittsalter wichtiger Anlagen, Zustandskategorien für Brücken und Tunnel) und über Beurteilungskriterien, welche die Qualität der Betriebsführung bzw. die Leistungsfähigkeit des Netzes charakterisieren. Darüber hinaus finden sich die Kernaussagen der folgenden Berichtsteile in zusammengefasster Form wieder.
- Investitionsbericht für Straße, Schiene und Wasserstraße, in dem die Investitionskonzeptionen beschrieben werden und über wesentliche Investitionen in das Bestandsnetz für das vergangene Kalenderjahr informiert wird.
- Instandhaltungsbericht für die vorgenannte Infrastruktur, in dem auf die Instandhaltungsstrategie und deren Umsetzung im Berichtsjahr und im Mittelfristzeitraum detailliert eingegangen werden soll.
- In den Investitions- und Instandhaltungsberichten sollte die Verknüpfung der beiden Elemente im Lebenszyklus der Anlagen im Hinblick auf die Sicherstellung der uneingeschränkten Nutzungsfähigkeit der Verkehrsinfrastruktur sowohl im Ist-Zustand als auch für die Zukunft so beschrieben werden, dass der Zusammenhang zur Entwicklung des Zustandes der Verkehrsinfrastruktur schlüssig nachvollzogen werden kann.
- In den Leistungsbericht für die Straße, Schiene und Wasserstraße in dem die jeweiligen Fahrleistungen, Kapazitäten, Stauaufkommen und Störungen des Betriebsablaufes dokumentiert sind.

Zum Netzzustands- und Leistungsbericht gehören außerdem

- das Infrastrukturkataster, das angesichts der darin enthaltenen internen Daten jedoch nicht Bestandteil des öffentlich zugänglichen Teiles wird;

- Daten, die sowohl den Instandhaltungs-, den Investitions- als auch den Leistungsbericht untermauern.

Der Netzzustands- und Leistungsbericht kann dabei auf vorhandene Daten und Unterlagen aufbauen und sollte sinnvollerweise in einer digitalen Form aufgesetzt werden. Dies ermöglicht die ständige Aktualisierung und Anpassung an die Gegebenheiten.

Die Datengrundlage für die Gebrauchs- und Substanzwerte der Infrastruktur liefern, die in festen Zyklen stattfindenden Zustands- und Erfassungserhebungen. Die Dokumentation zum Beispiel der Bundesfernstraßen findet sich in der von der BAST geführten SIB-Bauwerke wieder. Diese SIB-Bauwerke wurden von den Straßenbauverwaltungen von Bund und Ländern entwickelt. Ergänzt werden diese Daten dann auch durch die Ergebnisse des Pavement- und Bauwerks-Management-Systems. Die dort eingespeisten Daten fußen auf profunden Richtlinien und Regelwerken.

Aufgrund der erfolgten Entwicklung des Bauwerk-Management-Systems (BMS) werden gegenwärtig die relevanten Vorschriften zur Bauwerksprüfung (RI-EBW-PRÜF und ASB-ING) fortgeschrieben⁴⁹. Im Zuge dieser Entwicklung finden derzeit auch die notwendigen und umfangreichen Anpassungen im Programmsystem SIB-Bauwerke statt.

Eine weitere Datengrundlage liefern die Verkehrsrechner der Länder, die über umfassende laufende Daten verfügen. Für den Netzzustands- und Leistungsbericht müssten diese Daten entsprechend angepasst aufbereitet werden.

Die Kosten der Leistungserstellung als dritte Säule des Netzzustands- und Leistungsberichts stammen aus den jeweiligen Controlling-Systemen.

Die Umsetzung des zukünftigen Netzzustands- und Leistungsberichts könnte idealerweise eine digitale Plattform sein, die jedem Nutzer die mögliche Daten- und Informationstiefe liefert. Im Zuge einer digitalen Bereitstellung könnte es dann ein revolvierender und sich ständig aktualisierender Bericht werden.

Dabei müssen immer das Ziel der Transparenz für den Geldgeber und die Anreize der Effizienz im Auge behalten werden. Abbildung 19 zeigt ein Beispiel für die Visualisierung von Informationen über den Straßenzustand. Obwohl der aktuelle Gebrauchswert der zum Vergleich herangezogenen Straße noch befriedigend erscheint, signalisiert der Substanzwert, dass sich in naher Zukunft eine drastische Verschlechterung abzeichnet und eine Aufnahme in die mittelfristige Erhaltungsplanung erforderlich ist.

⁴⁹ RI-EBW-PRÜF, Ausgabe 11/2007, ist mit ARS 12/2007

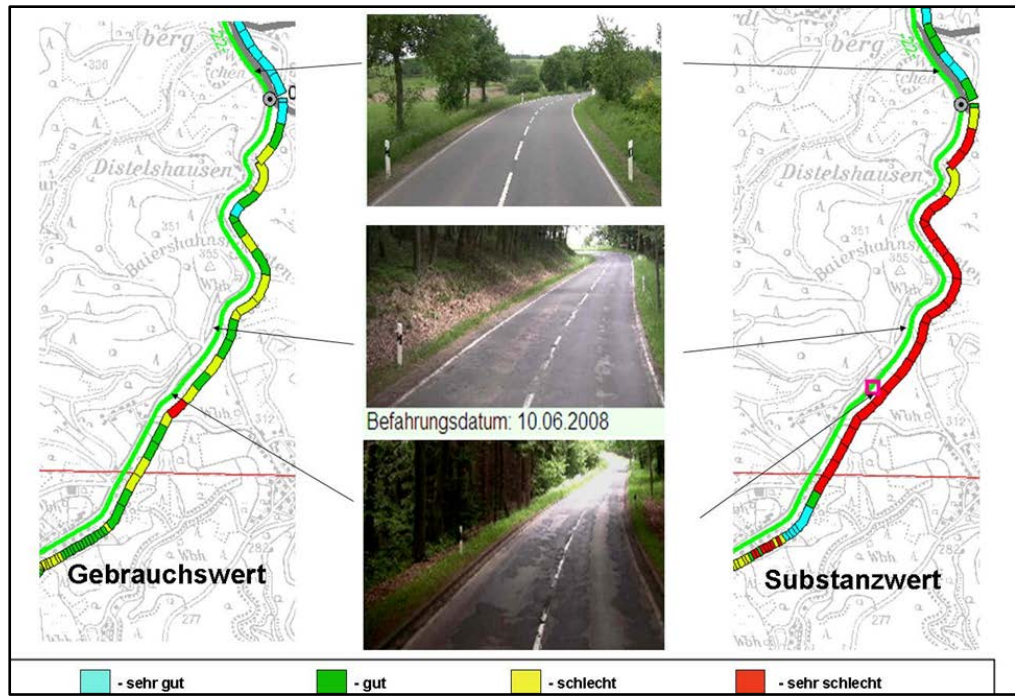


Abbildung 19: Muster einer vergleichenden visuellen Darstellung des Gebrauchs- und Substanzwerts⁵⁰

⁵⁰ Quelle: Straßen Nordrhein-Westfalen

8 Schlussfolgerungen und Ergebnisse der Kommission

In der fünften und abschließenden Sitzung der „Kommission zur Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ stellten die Mitglieder nach Erörterung des vorgelegten Entwurfes des Abschlussberichtes fest, dass mit der Darstellung von Handlungsfeldern und Instrumenten einer zukünftigen Finanzierung die Aufgabenstellung (VMK Beschluss vom 01.12.2011) und die ergänzenden Beschlüsse in den Verkehrsministerkonferenzen von Kassel und Cottbus (18./19.04.2012, 04./05.10.2012) vollständig erfüllt seien.

Für den erforderlichen politischen und gesellschaftlichen Diskussionsprozess sei damit eine qualifizierte Basis geschaffen worden.

Vor diesem Hintergrund hat die Kommission der VMK den nachfolgenden Beschluss vorgeschlagen:

1. Die VMK nimmt den Abschlussbericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ zur Kenntnis. Sie geht davon aus, dass dieser Impuls für die notwendige politische und gesamtgesellschaftliche Debatte zur Erhaltung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur unverzichtbar ist. Dazu übergibt der Vorsitzende der Verkehrsministerkonferenz den Bericht dem Deutschen Bundestag, der Bundesregierung, den Landtagen und den Landesregierungen sowie den Kommunalen Spitzenverbänden. Mit dem Bericht erfolgt keine Festlegung oder Vorfestlegung zu aufgezeigten Varianten.

Die VMK stellt fest:

2. Der Wirtschaftsstandort Deutschland und die Mobilität der Bürgerinnen und Bürger sind durch einen fortschreitenden Substanzverzehr der Verkehrsinfrastruktur ernsthaft gefährdet. Dies betrifft alle Verkehrs- und Baulastträger.
3. Angesichts der permanenten Unterfinanzierung Straße, Schiene, Wasserstraße in Höhe von jährlich mind. 7,2 Mrd. € (Stand 2012) bei den Baulastträgern Bund, Länder und Kommunen bedarf es einer politischen Diskussion zur auskömmlichen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland (Erhalt und Betrieb des Bestandsnetzes):
 - a. Verkehrsträger Straße: 4,7 Mrd. €/a (einschließlich Kommunalstraßen)
 - b. Verkehrsträger Schiene: 2,0 Mrd. €/a (einschließlich NE-Bahnen, SPNV, ÖSPV)
 - c. Verkehrsträger Wasserstraße: 0,5 Mrd. €/a
4. Aufgabe einer verantwortungsbewussten Verkehrs- und Gesellschaftspolitik muss es sein, die Unterfinanzierung auszugleichen, um dem Substanzverzehr entgegenzuwirken. Dazu bedarf es einer öffentlichen Diskussion zum

Stellenwert und zur Notwendigkeit einer bedarfsgerechten Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur.

5. Die zukünftige Verkehrsinfrastrukturfinanzierung erfordert weiter eine eindeutige Verantwortung der öffentlichen Hand für diesen Bereich der Daseinsvorsorge. Hierzu gehören:
 - a. eine Sicherung der bestehenden Finanzierungsbasis (Verkehrshaushalte sowie GVFG/EntflechtG und RegG),
 - b. eine Ausschöpfung aller Möglichkeiten zur Effizienzsteigerung sowie die Überprüfung von Standards und
 - c. für einen Defizitabbau kommen folgende Lösungswege grundsätzlich in Betracht:
 - Variante 1: Deckung durch Erhöhung des Haushaltsanteils
 - Variante 2: Deckung durch weitere Elemente der Nutzerfinanzierung
 - Variante 3: Kombination aus Variante 1 und 2

Für die Varianten 1 und 2 stehen Instrumente zur Verfügung, die die Möglichkeit einer Differenzierung nach ökonomischen, ökologischen und sozialen Gesichtspunkte zulassen.

6. Die Einführung einer Maut für schwere Lkw hat zur gleichzeitigen Absenkung der haushaltsfinanzierten Anteile geführt und damit die Elemente der Nutzerfinanzierung negativ besetzt. Voraussetzung jeglicher Nutzerfinanzierung muss daher eine strikte Zweckbindung der Mittel sein, wobei der steuerfinanzierte Anteil mindestens konstant zu halten ist.

Es sind Fonds-Modelle sowie Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen, die einen Rechtsanspruch für die Baulastträger gewährleisten, zu untersuchen. Daraus wäre ausschließlich Erhalt und Betrieb zu finanzieren. Neubaumaßnahmen und deren jeweilige Finanzausstattung bleiben weiterhin eine politische Entscheidung.

7. Eine dauerhafte Akzeptanz des Finanzbedarfs der Verkehrsinfrastruktur ist über periodisch anzufertigende Infrastrukturzustands- und -leistungsberichte anzustreben.
8. Ausweitungen der Nutzerfinanzierungen im Bereich der Schiene und Wasserstraße (ausschließlich Binnenwasserstraßen) sind zwar denkbar, können aber keine entscheidende Deckung des Defizits gewährleisten, so dass für diese beiden Bereiche ganz überwiegend nur eine Haushaltsfinanzierung in Frage kommt.

Literaturverzeichnis⁵¹

Aberle, G.; Zeike, O.; Weimann, L.: Alternative Formen der Finanzierung von Verkehrsinfrastrukturausgaben, Studie im Auftrag des Verkehrsverbandes Westfalen-Mitte e.V., 1997.

Acatech: Menschen und Güter bewegen. Integrative Entwicklung von Mobilität und Logistik für mehr Lebensqualität und Wohlstand. Positionspapier. Entwurf August.2012, Berlin.

ACEA 2011 European Road Statistics: Fiscal income from motor vehicles, EU selected countries, 2009.

ADAC: Statistik der Kosten für Erwerb und Betrieb von Pkw; www.adac.de.

Arbeitskreis Innovative Verkehrspolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung: Eckpunkte für eine zielorientierte, integrierte Infrastrukturplanung des Bundes - Vom Bundesverkehrswegeplan zur Bundesverkehrsnetzplanung, 2010.

ASECAP: Compared Statistics, 2011.

Automobile Association UK: Motoring Costs, 2011.

Bartlspenger, R.: Das Fernstraßenwesen in seiner verfassungsrechtlichen Konstituierung – Staatsaufgabe und Objekt funktionaler Privatisierung; Dunker & Humblot, Berlin, 2006.

Beckers, T.; Klatt, J. P.; Maerschalk, G.: Organisationsmodelle für die Produktion und Finanzierung im Bereich der Bundesautobahnen – Eine ökonomische Analyse unter Berücksichtigung ingenieurwissenschaftlicher Erkenntnisse. Endbericht, 2009.

Beckers, T.; Klatt J. P.; Kühling, J.; A. Bäuml (2011): Institutionelle Lösungen für die Bundesfernstraßenfinanzierung: Eine Analyse aus ökonomischer und juristischer Perspektive. Berlin und Regensburg. Im Auftrag des ADAC.

Beckers, T.; von Hirschhausen, C.; Klatt, J. P.: Eine ökonomische Analyse von Organisationsmodellen für Bundesstraßen. Technische Universität Berlin (TU Berlin), Fachgebiet Wirtschafts- und Infrastrukturpolitik (WIP), Arbeitspapier, Version 18, 2007.

Beckmann K. J.; Klein-Hitpass, A.; W. Rothengatter: Grundlagenkonzeption einer nachhaltigen Verkehrswegeplanung. Im Auftrage des Umweltbundesamtes. Berlin, 2012.

Behrendt, F.; Trojahn, S.: European transport infrastructure – Opportunities for an efficient transport network?. Manuskript, VII International Scientific Conference of Mechanical Engineering. Cayo Santa Maria, Kuba, 2012.

Bernecker, T.: City-Maut und Nahverkehrsabgabe. Hochschule Heilbronn, Institut für Nachhaltigkeit in Verkehr und Logistik (INVL), Kurzstudie, 2012.

⁵¹ das Literaturverzeichnis umfasst ausgewertete Literatur und wissenschaftliche Beiträge, nicht alle Quellen sind im Text zitiert

Booz Allen Hamilton, BSL, WIP, Zeppelin Univ., Morgan Stanley, Prograns und Waldeck Rechtsanw.: Privatisierungsvarianten der Deutschen Bahn AG mit und ohne Netz. Berlin, 2006.

Booz & Company: Can Road User Charging be made publicly acceptable?, London, 2008.

Bundesamt für Raumentwicklung, Schweiz: Fair und Effizient, die leistungsabhängige Schwerverkehrsabgabe in der Schweiz; Bern, 2004.

Bundesgesetz über den Infrastrukturfonds für den Agglomerationsverkehr, das Nationalstrassennetz sowie Hauptstrassen in Berggebieten und Randregionen (Infrastrukturfondsgesetz, IFG) vom 6. Oktober 2006.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: 5. Bericht des BMVBS an den Deutschen Bundestag zur Reform der Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes (WSV) vom 27. Juni 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Aktionsplan Güterverkehr und Logistik – Logistikinitiative für Deutschland. Broschüre, 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Bewertungsverfahren BVWP 2003. Berlin, 2003.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Eckpunkte für ein Gesamtkonzept Elbe; www.bmvbs.de, 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Handbuch für eine gute Bürgerbeteiligung - Planung von Großvorhaben im Verkehrssektor. Handbuch, 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Information an die EU-Kommission IVS-Maßnahmen, 2012.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Investitionsrahmenplan 2011 – 2015 für die Verkehrsinfrastruktur des Bundes; Stand 14. Dezember 2011.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Nationales Hafenkonzept für die See- und Binnenhäfen; Entwurf, Stand 19.02. 2009.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Referat Wasserstraßen (WS 10): Veranschlagung von Gebühreneinnahmen; Bonn 2011.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Verkehrsinvestitionsbericht 2010, Berlin.

Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Wasserstraßen als Verkehrswege; www.bmvbs.de, 2012.

Bundesnetzagentur (2011): Marktuntersuchung Eisenbahnen, Bonn, 2011.

Bündnis 90/ Die Grünen, Bundestagsfraktion: Nachhaltige Verkehrsinfrastruktur für das 21. Jahrhundert, Thesenpapier, 2012.

CDU-Kommission „Mobilität“: Mobilität für die Zukunft: Wie Deutschland mobil bleibt. Ergebnisbericht, 2012.

CER Community of European Railway and Infrastructure Companies: Annual Report 2010 – 2011; Brüssel, 2011.

Commission for Integrated Transport: Paying for Road Use; London 2003.

Conference of European Directors of Roads (Hrsg.): Report on BEXPRAC (Benchmarking of Expenditures and practices of maintenance and operation), 2010.

Cuttaree, V. u.a.: Private Participation in the Transport Sector; The World Bank Group, Transport Sector Board, Transport Papers; TP-24; Washington im Juni 2009.

DB AG: Die Finanzierung der Eisenbahn des Bundes. Positionspapier Nov. 2012. Berlin, 2012.

DB AG: Geschäftsbericht 2011. Berlin, 2012.

Deutscher Bundestag, Ausschuss für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Beratungsunterlagen zur öffentlichen Anhörung zur WSV-Reform am 29. Juni 2011.

Deutscher Städtetag, 13 Länder und der Verband Deutscher Verkehrsunternehmen: „Finanzierungsbedarf des ÖPNV bis 2025“, Studie, 2009.

Dietz, O. : Aufgaben und Entwicklung der Sondervermögen des Bundes, Statistisches Bundesamt, Wiesbaden, 2001.

Div. Verfasser: Handbook on Estimation of External Costs in the Transport Sector; Delft, 2007.

DIW Berlin: Die Abgaben auf Kraftfahrzeuge in Europa im Jahr 2005; Forschungsprojekt im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen; Berlin, 2005.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (mehrere Jahrgänge): Verkehr in Zahlen. Berlin.

DIW – Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung: Wegekosten und Wegekostendeckung des Straßen- und Schienenverkehrs in Deutschland im Jahre 2007. Politikberatung kompakt. Heft 53. Berlin, 2009.

DIW Wochenbericht 24, 2012

ECORYS: Charging and Pricing in the area of Waterway Transport; Expert group on Inland Waterways; EU - IMPRINT Net; Präsentation Brüssel, 2006.

ECORYS: National Practices and Case Studies in Western-Europe; Präsentation im Rahmen IMPRINT-Net; Brüssel, 2007.

Eggers, W.; Dovey, T.: Closing the Infrastructure Gap; in „States of Transition“, a Deloitte Research Book; USA 2006.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation: Faktenblatt Finanzierung Bahninfrastruktur; 2011.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation: Fiskalbelastungs- und Preisvergleich mit den Ländern der Europäischen Union für Benzin, Dieselöl und Heizöl extra leicht; 2011.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr und Kommunikation: Zukunft der nationalen Infrastrukturnetze in der Schweiz; 2011.

Ernst&Young; Urban Land Institute: Infrastructure 2010: Investment Imperative. London, 2010.

EU Commission: European Transport Policy for 2010; Time to Decide. White Paper. COM (2001) 370 final. Brussels, 2001.

EU Commission: Greening Transport Package; 2008.

EU Commission: PROGRESS Projekt 2000-CM.10390; Main Project Report, Version 1.0; Brussels, 2004.

EU Commission: Richtlinien 2001/12-14. Richtlinie 2011/76. Guidelines for TEN-T 2004; Recast 1st Railway Package; Brüssel, 2011.

EU Commission: Roadmap to a Single European Transport Area – Towards a Competitive and Resource Efficient Transport System. White Paper. COM (2011) 144 final. Brussels, 2011.

EU Commission: Towards Fair; Efficient Pricing in Transport. Green Paper. COM (95) 691. Brussels, 1995.

EU IMPRINT – Net (Implementing Pricing Reforms in Transport Networking): Schlussbericht; Brüssel 2008

EurActiv: EU body gives thumbs up to ‚green‘ road charging; Brüssel, 2010.

Europäische Kommission: Eine nachhaltige Zukunft für den Verkehr: Wege zu einem integrierten, technologieorientierten und nutzerfreundlichen System; Mitteilung der Kommission, Brüssel, 2009.

Europäische Kommission: EU Transport in Figures 2011; Taschenbuch; Brüssel, 2011.

Europäische Kommission: Grünbuch „Faire und Effiziente Preise im Verkehr“; Brüssel, 20. Dezember 1995.

Europäische Kommission: Grünbuch „Hin zu einer neuen Kultur der Mobilität in der Stadt“; Brüssel, 2007.

Europäische Kommission: Richtlinie 2004/ 52/ EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 29. April 2004 über die Interoperabilität elektronischer Mautsystem in der Gemeinschaft.

Europäische Kommission: Verkehr: Pläne zu Straßenbenutzungsgebühren müssen Fairness für alle Fahrer gewährleisten; Brüssel, Pressemitteilung 14. Mai 2012.

Europäische Kommission: Weißbuch „Die Europäische Verkehrspolitik bis 2010; Weichenstellungen für die Zukunft“; Brüssel, 2001.

Europäischer Verband der Binnenhäfen: Response of the European Federation of Inland Ports on the Roadmap to a single European Transport Area (White Paper 2011); Brüssel, 2011.

European Union; ACEA: Tax Guide 12; Brüssel. 2012.

EU Richtlinien 2001/11-14; 2011/76.

EU-Richtlinie 2010/40/EU des Europäischen Parlaments und Rates zum Rahmen für die Einführung intelligenter Verkehrssysteme im Straßenverkehr und für deren Schnittstellen zu anderen Verkehrsträgern, 2010.

ERegG Entwurf: Entwurf des Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich. Berlin, 2012.

ERF European Union Road Federation: European Road Statistics 2011; Brussels, 2011.

Eurotoll: Eco tax en quelques mots. PPP presentation. Paris, 2011.

FDP-Fraktionsvorsitzendenkonferenz: Gute Infrastruktur ist Voraussetzung für wirtschaftliches Wachstum. Beschluss, 2011.

Gerrard, M.: Öffentlich-private Partnerschaften in Großbritannien und Deutschland – eine Zwischenbilanz; Vortrag in der britischen Botschaft; Berlin, 2. Dezember 2004.

Gersmann, H.: Zur Sprechstunde, bitte! - Mehr Bürgerbeteiligung. VCD-Magazin "fairkehr" 6/2012, Seite 16.

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2005 (Haushaltsgesetz).

Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplans für das Haushaltsjahr 2012 (Haushaltsgesetz).

Glaister, S.: Governing and Paying for England's Roads; UK Royal Automobile Club Foundation; London, 2010.

Hartwig K.-H.: Mobilitätskonzept Straße. Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW. Studie für den Verkehrsverband Westfalen e.V. Münster, 2009.

Hermes, G. : Verfassungsrechtliche Fragen der Einschaltung einer Bundesfernstraßengesellschaft in die Finanzierung des Bundesfernstraßenbaus; Rechtsgutachten im Auftrag des ADAC, 2008.

Hirsch, R.: Effizienz und Einsparpotenziale für den Betrieb und den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland - Schwerpunkt: Verkehrsträger Straße. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU), Institut für Logistik- und Materialflusstechnik (ILM), Studienarbeit, 2012.

Hogräve, M.: Effizienz und Einsparpotenziale für den Betrieb und den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland - Schwerpunkt: Verkehrsträger ÖPNV und SPNV. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU), Institut für Logistik- und Materialflusstechnik (ILM), Studienarbeit, 2012.

IMPRINT-NET: Expert Group on Inland Waterway (EG4); Summary Note; Brüssel, 2007.

Infas; DLR: Mobilität in Deutschland 2008. Im Auftrage des BMVBS. Bonn, 2010.

Institut der deutschen Wirtschaft Köln: Die Messung der industriellen Standortqualität in Deutschland. Endbericht, Köln, 2012.

International Transport Forum; OECD: Statistik Infrastruktur Investitionen 2011; Brüssel, 2011.

KfW: Schienennetz 2025/2030: Ausbaukonzeption für einen leistungsfähigen Schienengüterverkehr in Deutschland. Studie im Auftrage des Umweltbundesamts. Berlin, 2010.

KfW Bankengruppe: KfW-Kommunalpanel 2010, Bearbeiter: Busso Grabow, Stefan Schneider, KfW-Research, Frankfurt, 2010.

KfW Bankengruppe: KfW-Kommunalpanel 2011, Bearbeiter: Marion Eberling, Stefan Schneider, Antje Seidel-Schulze, KfW-Research, Frankfurt, 2012.

Klaus, P., Kille, C., M. Schwenner: TOP 100 in European Transport and Logistics Services. Market Sizes, Market Segments and Market Leaders in the European Logistics Industry (4. Ed.). Hamburg, 2011.

Kommission Verkehrsinfrastrukturfinanzierung : Schlussbericht. Berlin, 2000.

Kossak, A.: Denkblockade City-Maut; in „DER NAHVERKEHR“ 1-2/2009.

Kossak, A.: Denkblockade Pkw-Maut; in „Straße und Autobahn“ 11/ 2011.

Kossak, A.: Die City-Maut im Instrumentarium der städtischen Verkehrssteuerung; Difu Impulse 6/ 2008.

Kossak, A.: Greening Transport – Lost in Translation; in „Thinking Highways“ 6/ 2010.

Kossak, A.: Räumliche Wirkungen von nutzerbezogenen Verkehrskosten; in „Straße und Autobahn“ 4/2009.

Kossak, A.: Straßenbenutzungsgebühren als Mittel der Stauminderung und Verkehrslenkung; in Internationales Verkehrswesen 12/2004.

Kossak, A.: PPP für Schieneninfrastruktur endlich offensiv angehen; in „Internationales Verkehrswesen“, PPP-Sonderbeilage November 2009.

Kossak, A. und Pällmann, W.: Nutzerfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur – eine Option mit großem Wirkungspotential; in „Straße und Autobahn 12/2008“.

Lepies, J. (2011): Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt: Ein Linienbus mit Satellitenempfang. In Business Geomatics 5/2011, S. 13.

Lipke, S.: Effizienz und Einsparpotenziale für den Betrieb und den Erhalt der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland - Schwerpunkt: Verkehrsträger Schiene und Wasserstraße. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU), Institut für Logistik- und Materialflusstechnik (ILM), Studienarbeit, 2012.

Lippold, C.: Der Elsner – Handbuch für Straßen- und Verkehrswesen – 2013, Berlin, 2012.

Niederländisches Ministerium für Verkehr und Wasserstraßen: Introduction Dutch Road Pricing Project; past – present – future; 2009.

MRC McLean Hazel: Complete Mobility – Providing Transport as a Service; Studie im Auftrag der UK Royal Automobile Club Foundation; London, 2010.

Ministerium für Landesentwicklung und Verkehr des Landes Sachsen-Anhalt: Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt – Landesinitiative Angewandte Verkehrsforschung. Broschüre, Magdeburg, 2009.

Ministry for Ecology, Energy, Sustainable Development & Regional Planning (MEEDDAT): Pay-per-kilometre Eco-tax on Heavy Goods Vehicles, 2009.

Müller, A. (2011): Galileo-Testfeld Sachsen-Anhalt: Das Testfeld für innovative und intelligente Transportsysteme. In: ITS Niedersachsen Journal 02-2011, S. 9-10.

NAJADES – European Funding Database on Inland Waterway Transport: Förderpolitik zur Binnenschifffahrt, ausgewählte Europäische Staaten.

OECD/International Transport Forum: Statistics Brief; Trends in Transport Infrastructure Investment 1995-2009, 2011.

OECD/International Transport Forum: Transport Infrastructure Investment – Options for Efficiency; Summary Document; 2007.

Prograns; IWW: Aktualisierung der Wegekostenrechnung für die Bundesfernstraßen in Deutschland. Im Auftrag des BMVBS. Basel, 2007.

Projektgruppe Praxismodul Planung: Zukunft der Verkehrsinfrastruktur, Verkehrsträger Schiene, Wasser und Straße. Otto-von-Guericke-Universität Magdeburg (OvGU), Institut für Logistik- und Materialflusstechnik (ILM), Projektabschlussbericht, 2012.

Proost, S.; van Dender, K.: What sustainable road transport future? – Trends and policy Options; Diskussionspapier im Auftrag des International Transport Forum; 2010.

Quoy, O.; Jacob, B.: Road pricing in France: Pay-per-kilometre eco-tax on heavy goods vehicles, Beitrag beim International Heavy Vehicle Symposium, 14. – 17. März 2012, Melbourne Australien, 2010.

Radojcic, D.; Backalov, I.: Middle and Lower Danube – Long way to appropriate charging; Expert group on Inland Waterways; EU - IMPRINT Net; Präsentation, Brüssel, 2006.

Reidenbach, M.; Bracher, T.; Grabow, B.; Schneider, S.; Seidel-Schulze, A.: Investitionsrückstand und Investitionsbedarf der Kommunen, Edition Difu - Stadt Forschung Praxis, Band 4, Deutsches Institut für Urbanistik Berlin, 2008.

Richtlinie 2006/38/EG des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge; Brüssel, 2006.

Richtlinie 2011/76/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. September 2011 zur Änderung der Richtlinie 1999/62/EG über die Erhebung von Gebühren für die Benutzung bestimmter Verkehrswege durch schwere Nutzfahrzeuge, 2011.

Richter, K., Müller, A.: Effiziente Verkehrssysteme. In: IFFocus: Logistik verbindet 1/2011, S. 17-21.

Ricci, A.; Enei, R: EU - IMPRINT Net - Implementing pricing reforms in Transport – Networking, Final Report; Brüssel, 2008.

Ricci, A. u.a.: IMPRINT-Net Coordination Action; Schlussbericht; 2008.

Röhrig, C.: Infrastrukturstau im Bereich Straße und Schiene. Fakten und Optionen am Beispiel Hessen. Publikation im Auftrag der Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2012, S. 19.

Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Verantwortung einer begrenzten Welt, Umweltgutachten, 2012.

Schenk, M. ; Müller, G. ; Seidel, H.: Elektromobilitätssystem Harz/ Magdeburg – Komponenten und Schnittstellen. In: 16. Magdeburger Logistiktage: Sichere und nachhaltige Logistik, 2011.

Schmidt, S. (EU - Head of Unit Land Transport Policy): The proposed revision of the “Eurovignette” Directive; Präsentation anlässlich der „High-Level“ Veranstaltung „Pricing of Progress“, Brüssel, 2010.

Schweizer Bundesamt für Statistik: Fiskalbelastungs- und Preisvergleich mit den Ländern die EU für Benzin, Dieselöl und Heizöl; Neuenburg, 2011.

Seely A.: Taxation of Road Fuels; (Library House of Commons UK), 2011.

Seus, P. (BMVBS, Referat WS 10), Finanzplanung Kap. 1203 (2010 – 2016), Perspektiven – Stand Mitte 2011; Unterlagen zur Anhörung der Kommission, Berlin, 2011.

SPD Bundestagsfraktion, Projektgruppe Infrastrukturkonsens: Bundesverkehrswege: Solide finanziert – effizient gemanagt. Dialogpapier, 2012.

SPD Bundestagsfraktion, Projektgruppe Infrastrukturkonsens: Das Verkehrsnetz von morgen planen – Von der Bundesverkehrswegeplanung zur Bundesverkehrsnetzplanung. Dialogpapier, 2012.

SPD Bundestagsfraktion, Projektgruppe Infrastrukturkonsens: Mehr Verkehr auf die Schiene die Eisenbahn. Dialogpapier, 2012.

Straßenbaufinanzierungsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 912-3, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 285 der Verordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407) geändert worden ist.

Timar, A.: Road Financing in Europe – Recommendations for the Implementation of the TEM Masterplan; im Auftrag von UNECE und TEM; Schlussbericht, Budapest 2010.

Tolltickets GmbH: Pkw Maut in Europa; 2012.

Trojahn, S.: Procedure for the positioning of local consolidation facilities under ecological and economic aspects. In: XXIV.microcad. Miskolc, 2010.

Universität Aberdeen: Congestion Charging would be more accepted if they were to experience it first under trial period; Mitteilung, 2010.

Umweltbundesamt: Pkw-Maut in Deutschland? Eine umwelt- und verkehrspolitische Bewertung; Dessau-Roßlau, 2010.

US-DOT FHWA, Office of Innovative Program Delivery: Public Private Partnerships; Washington 2010.

US-DOT FHWA: PPP Options; Washington, US DOT FHWA: 2010 Status of the Nation's Highways, Bridges and Transit: Conditions & Performance; Report to the Congress; Washington, 2011

US-DOT FHWA: Public Private Partnerships for Highway Infrastructure: Capitalizing on International Experience; International Technology Scanning Program; Washington 2009.

US-DOT FHWA.: Synthesis of Public-Private Partnership Projects for Roads, Bridges & Tunnels from around the World, 1985 – 2004; Washington, 2005.

US National Surface Transportation Infrastructure Finance Commission: Paying Our Way; Schlussbericht, 2009.

Verkehrsfinanzgesetz 1971 vom 28. Februar 1972 (BGBl. I S. 201), das zuletzt durch Artikel 99 des Gesetzes vom 8. Dezember 2010 (BGBl. I S. 1864) geändert worden ist.

Walker, J.: The Acceptability of Road Pricing; Studie im Auftrag der Royal Automobile Club Foundation; London, 2011.

Wasser- und Schifffahrtsverwaltung des Bundes: Wasserstraßen; www.wsv.de.

Wartenberg, L., Haß, L.-J.: Investition in die Zukunft. WILEY-VCH Verlag & GmbH & Co. KG, Weinheim, 1. Auflage, 2005.

Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr: Strategieplanung „Mobilität und Transport“ - Folgerungen für die Bundesverkehrswegeplanung“, Bericht, 2009.

Wissenschaftlicher Beirat für Verkehr beim Bundesminister für Verkehr, Bau und Wohnungswesen: Privatfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur; Gutachten, 2005.

Wolff, O.: ÖPNV im Sanierungsstau. Verband der Deutschen Verkehrsunternehmen (VDV). Expertenessay, 2012.

Anhang

Anlage A Beschlüsse

(1) Beschluss der VMK vom 02.12.2011:

Beschluss

Bildung einer Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"

1. Die Verkehrsministerkonferenz setzt zum 1. Dezember 2011 eine Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" ein.

2. Aufgabe der Kommission

Die Kommission soll Vorschläge für eine zukünftige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur auf der Ebene von Bund, Ländern und Kommunen unterbreiten.

a) Hierzu analysiert die Kommission die bestehenden Finanzierungsmodelle und -formen für die Verkehrsinfrastruktur in den Bereichen Straße, Schiene und Wasserstraße der verschiedenen Gebietskörperschaften.

In diesem Zusammenhang sollen die Vor- und Nachteile von Nutzerfinanzierungen untersucht und dargestellt werden.

b) Auf der Grundlage dieser Analyse zeigt die Kommission unter Berücksichtigung der finanziellen Rahmenbedingungen neue Ansätze für alternative Finanzierungsinstrumente zur Deckung des bestehenden hohen Investitionsbedarfs auf.

c) Der Vorsitzende der Kommission unterbreitet der Verkehrsministerkonferenz kurzfristig einen Arbeitsplan der Kommission. Die Verkehrsministerkonferenz erhält zur Frühjahrssitzung 2012 einen Zwischenbericht, der die Analyse der bestehenden Finanzierungsinstrumente beinhaltet. In der Herbstsitzung 2012 werden die Ergebnisse der Kommission der Verkehrsministerkonferenz vorgestellt. Der endgültige Abschlussbericht soll Ende des Jahres 2012 vorliegen.

- 2 -

3. Zusammensetzung der Kommission

Die Verkehrsministerkonferenz wählt Herrn Dr. Karl-Heinz Daehre, Minister a. D., zum Vorsitzenden der Kommission sowie Herrn Minister Jörg Vogelsänger (Brandenburg) in seiner Funktion als Vorsitzender der Verkehrsministerkonferenz und Herrn Staatssekretär Rainer Bomba (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung) zu seinen Stellvertretern.

Darüber hinaus werden als Mitglieder berufen:

- Herr Minister Harry Kurt Voigtsberger (Nordrhein-Westfalen),
- Herr Senator Frank Horch (Hamburg),
- Herr Minister Christian Carius (Thüringen),
- Herr Minister Dieter Posch (Hessen),
- Herr Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg) sowie
- Herr Minister Joachim Herrmann (Bayern).

Die Stellvertretung ist zulässig auf Staatssekretärs- bzw. Abteilungsleiterebene.

Der Vorsitzende der Kommission beruft in Abstimmung mit den Kommissionsmitgliedern nach Bedarf externe Experten und führt eine Verbändeanhörung durch.

(2) Beschluss der VMK vom 18.04.2012:

Beschluss
der Verkehrsministerkonferenz
am 18./19. April 2012
in Kassel

Punkt 4.1 der Tagesordnung:

Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"

1. Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Zwischenbericht der Kommission einschließlich der weiteren Zeitplanung zur Kenntnis.
2. Die Verkehrsministerkonferenz bittet den Vorsitzenden der Kommission, mit den Arbeitskreisen bzw. Arbeitsgruppen in Kontakt zu treten, die sich parallel mit Fragen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (u. a. Nachfolgeregelungen zum Regionalisierungsgesetz sowie dem Entflechtungsgesetz und dem GVFG-Bundesprogramm) befassen. Die dortigen Arbeitsergebnisse sind wie die Effizienzinitiative Straßenbau des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und die des Arbeitskreises "Bahnpolitik" zur Begrenzung von Kostensteigerungen im Schienenverkehr auf Relevanz für die Arbeit der Kommission zu prüfen. Weiterhin wird das Angebot der Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission (MOVE) zu einem Fachgespräch mit Herrn Generaldirektor Ruete zur Zukunft der deutschen Infrastrukturfinanzierung aufgegriffen.

(3) Beschluss der VMK vom 05.10.2012:

Beschluss
der Verkehrsministerkonferenz
am 4./5. Oktober 2012
in Cottbus

Punkt 4.2 der Tagesordnung:

Bericht der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung"

1. Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den 2. Zwischenbericht über den Stand der Arbeiten in der Kommission "Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung" zur Kenntnis.
2. Die Verkehrsministerkonferenz erwartet von der Kommission, dass im Abschlussbericht alle Möglichkeiten der Sicherstellung zukünftiger Verkehrsinfrastrukturfinanzierung weiterhin sachlich aufgearbeitet und dabei die Vor- und Nachteile der Optionen für die einzelnen Verkehrsträger dargelegt werden.
3. Bei den Vor- und Nachteilen sind die verkehrlichen, ökologischen, ökonomischen und sozialen Gesichtspunkte zu berücksichtigen. Verkehr muss als System mit seinen Auswirkungen gesehen werden und für Bürger und Wirtschaft bezahlbar bleiben.
4. Die Verkehrsministerkonferenz wird dann den von der Kommission vorgelegten Abschlussbericht beraten.

Anlage B Zwischenberichte

(1) Zwischenbericht der Kommission zur VMK am 18.05.2012 in Kassel

Zwischenbericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“

Zur Verkehrsministerkonferenz am 18./19. April 2012 in Kassel

I. Einsetzungsbeschluss und Kommissionszusammensetzung

Die Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“, im Weiteren „Kommission“ genannt, wurde auf Grundlage der Beschlussempfehlung der *Verkehrsministerkonferenz (VMK)* vom Dezember 2011 eingesetzt und besteht aus folgenden Mitgliedern:

- Herr Dr. Karl-Heinz Daehre, Minister a. D., Vorsitzender der Kommission,
- Herr Minister Jörg Vogelsänger (Brandenburg, Vorsitzender der Verkehrsministerkonferenz), Stellvertreter des Vorsitzenden der Kommission,
- Herr Staatssekretär Rainer Bomba (Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung), Stellvertreter des Vorsitzenden der Kommission,
- Herr Minister Harry Kurt Voigtsberger (Nordrhein-Westfalen),
- Herr Senator Frank Horch (Hamburg),
- Herr Minister Christian Carius (Thüringen),
- Herr Minister Dieter Posch (Hessen),
- Herr Minister Winfried Hermann (Baden-Württemberg) und
- Herr Minister Joachim Herrmann (Bayern).

Die Arbeit der Kommission wird in deren Geschäftsstelle in Magdeburg durch die Mitarbeit von Erfahrungsträgern aus dem Bereich Finanzierung und Infrastruktur u.a. durch *Herrn StS a.D. Dr. Joachim Gottschalk*, *Herrn Ulrich-Karl Engel* sowie *Herrn Dr. Sebastian Trojahn* und *Herrn Fabian Behrendt* vom *Fraunhofer Institut für Fabrikbetrieb und -automatisierung IFF, Magdeburg* unterstützt. Als externe Berater sind zurzeit *Herr Prof. Torsten Böger (VIFG)*, *Herr Prof. Klaus J. Beckmann (DIFU)*, *Herr Dr. Andreas Kossak (Kossak Forschung & Beratung)* und *Herr Frank M. Schmid (Schmid Mobility Solutions GmbH)* tätig. Darüber hinaus wird die Arbeit durch die *Geschäftsstelle der VMK* beim Bundesrat begleitet.

II. Ausgangssituation

Der Auftrag der Kommission besteht darin, auf Grundlage der Beschlussempfehlung der Verkehrsministerkonferenz vom Dezember 2011 und in Anbetracht der offensichtlichen Unterfinanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland, die in den letzten Jahren begonnene fachliche und politische Diskussion zur Zukunft der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur zu bündeln. Dies soll die Grundlage für die

notwendige, gesellschaftliche Diskussion in Deutschland schaffen und darüber hinaus den nachfolgenden, politischen Entscheidungsprozess vorbereiten.

Neben dem Bericht der Pällmann-Kommission aus dem Jahr 2000 wurde seither eine Reihe weiterer Bedarfsermittlungen für die Verkehrsinfrastruktur vorgelegt. Gemeinsam wird darin festgestellt, dass zwischen den Erfordernissen der Infrastrukturfinanzierung (Straße, Schiene, Wasserstraße) und den tatsächlich zur Verfügung stehenden Mitteln ein Delta besteht, das für die Sicherung der Mobilität in Deutschland zu einem nachhaltigen Problem aufwächst.

Die vorhandene Datenlage sollte dabei – ohne den Anspruch einer punktscharfen Erhebung – zunächst durch eine Abfrage beim Bund und bei den Ländern aktualisiert und weiter qualifiziert werden.

Für die politische Umsetzungsfähigkeit ist vorgesehen, dass Analysen und Handlungsvorschläge der Kommission sowohl für die bestehenden Finanzierungsdefizite der drei Verkehrsträger Straße, Schiene und Wasserstraße als auch für die Baulastträger Bund, Länder und Kommunen erarbeitet werden. Weiterhin sind die nach dem Abschlussbericht der Pällmann-Kommission veröffentlichten Diskussionsbeiträge zur Kostensenkung im Infrastrukturbereich, u.a. der *Bericht des Wissenschaftlichen Beirates des BMVBS*, die *Effizienzinitiative Straßenbau des BMVBS* sowie die Arbeitsergebnisse des *AK Bahnpolitik zur Begrenzung von Kostensteigerungen im Schienenverkehr* durch Anwendung einer Budgetierung für Planungskosten, zu integrieren.

In diesen Zusammenhang gehört auch eine Betrachtung des *DIFU-Gutachtens 2008*, des gemeinsamen Berichts der Arbeitskreise *Straßenbaupolitik* und *Öffentlicher Personenverkehr* der *GKVS* zur Revision des Entflechtungsgesetzes sowie der Ergebnisse der diesbezüglichen Arbeitsgruppe der Staatskanzleien.

Darüber hinaus sind u.a. Handlungsvorschläge zu erarbeiten, die innerhalb von Erhebungssystemen politisch gewollte Steuerungen, etwa durch eine Differenzierung von Entgelten nach Maßgaben wie Schadstoffausstoß, Gewicht, o. ä. ermöglichen.

Im Bereich Schiene sind Handlungsvorschläge zur Finanzierung der Infrastruktur von nichtbundeseigenen Eisenbahnen und zur Sicherung einer frühzeitigen Beteiligung der Länder bei der Vorbereitung von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV) zu entwickeln.

Im Bereich des ÖPNV sind u.a. solche Handlungsvorschläge zu entwickeln, die das Mobilitätsangebot auch unter den Bedingungen des demographischen Wandels sichern.

III. Grundsätze der Kommissionsarbeit

Die Kommission greift die relevanten Positionen zur Zukunft der Infrastrukturfinanzierung auf.

Um den folgenden politischen Umsetzungsprozess zu fördern, werden die exponierten verkehrsträgerbezogenen und verkehrsträgerübergreifenden Interessenvertretungen und Institutionen mit ihren Anregungen in die Arbeit der Kommission einbezogen. Das betrifft insbesondere die frühzeitige Einbeziehung kritischer Positionen,

um einen gesellschaftlichen Konsens zur Notwendigkeit der Erweiterung von Finanzierungsmöglichkeiten zu erleichtern.

Die Kommission greift auch das Angebot der europäischen Kommission zu einem Fachgespräch (vorgesehener Termin am 20.04.2012 mit Herrn Generaldirektor Dr. Ruete) zur Zukunft der deutschen Infrastrukturfinanzierung auf der Ebene der *Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission (MOVE)* auf.

Im Interesse der politischen Umsetzbarkeit ihrer Vorschläge geht die Kommission beim Einsatz von zusätzlichen Mitteln zunächst von einer Zweckbindung für Erhalt und Betrieb aus, die an das Bestandsnetz der Baulastträger geknüpft sind. Investitionen (Aus- und Neubau) in die Verkehrsinfrastruktur sind danach vorrangig weiterhin aus Steuermitteln zu finanzieren.

Die Kommission geht weiterhin davon aus, dass mit einer solchen Zweckbindung regionale Verteilungskämpfe und Auseinandersetzungen zwischen den Baulastträgern weitestgehend vermieden werden können und dass eine Zweckbindung an das vorhandene Infrastrukturanangebot, das die Bürgerinnen und Bürgern täglich nutzen, am ehesten geeignet ist, Konsens in der öffentlichen Diskussion bei den weitergehenden Überlegungen zur Verkehrsinfrastrukturfinanzierung zu erreichen.

Eine Mittelherhebung für Investitionen, die in der Regel fern vom täglich erlebbaren Umfeld erfolgt, dürfte eine solche Bereitschaft schwerer fördern.

IV. Vorgehensweise

Die Kommission hat die Absicht, durch Datenerhebung und Anhörung quantitative und qualitative Aussagen zum Bestand der Verkehrsinfrastruktur und deren gegenwärtiger Finanzierung zu ermöglichen. Die Erhebung erfolgt nicht punktscharf, sondern durch Validierung vorhandener Daten von Bund und Ländern. Im Rahmen der Anhörung wird außerdem die Möglichkeit eröffnet, Vorschläge zu einer veränderten, bedarfsgerechten Finanzierung und Mittelverteilung vorzutragen.

Die Mitglieder der VMK werden gebeten, die Arbeit der Kommission mit Fachbeiträgen oder Anregungen zur *Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung* zu unterstützen. Im Interesse gesamtwirtschaftlichen Stabilität und Finanzierbarkeit (steuer- und nutzer-finanziert) behält der Grundsatz „Verkehr finanziert Verkehr“ seine Gültigkeit.

Zu ausgewählten Themen werden Gutachten beauftragt, darunter u. a. ein *Benchmarking zur Finanzierungsstruktur* (Einnahmen und Ausgaben) des Verkehrs in anderen EU-Staaten und eine *Variantenuntersuchung zur baulastträgerbezogenen Finanzierung der Erhaltung und Bewahrung einer angemessenen Verkehrsinfrastruktur*. Hierbei ist an eine Bindung der Mittelzuwendung bezogen auf die Einhaltung und Erreichung von vorgegebenen Standards zu denken.

Die Kommission hat sich zunächst auf den Bereich Straße konzentriert und wird sich im weiteren Verlauf den Verkehrsträgern Schiene, Wasser sowie der offensichtlichen Unterfinanzierung des ÖPNV (u.a. Auslaufen der Finanzierungsregelungen des Entflechtungs- und Regionalisierungsgesetzes) vertieft widmen.

Die Auswertung der Datenerhebungen, Anhörungen, Stellungnahmen und Anregungen sowie der Gutachten soll zusammengefasst dargestellt werden und in einen Maßnahmenkatalog münden, der Handlungsoptionen für einen politischen Umsetzungsprozess aufzeigt. Die Erhöhung der Einnahmen steht dabei ebenso im Focus, wie die Erhöhung der Effizienz der eingesetzten Mittel.

Die Handlungsoptionen auf der Einnahmeseite sollen sowohl die Ausschöpfung bestehender als auch die Schaffung neuer Finanzierungsmöglichkeiten aufzeigen. Die Handlungsoptionen auf der Ausgabeseite sollen in einem Maßnahmenkatalog zur Kostensenkung zusammengefasst werden. Beide Elemente sollen einen Werkzeugkasten bilden, der zur Grundlage künftiger Entscheidungen der verschiedenen politischen Ebenen gemacht werden sollte.

V. Zwischenbetrachtung

Bereits die eingegangenen Fragebögen bestätigen die Hypothese eines tatsächlichen Finanzierungsdefizits in der Verkehrsinfrastruktur auf allen Ebenen. Für die notwendige, zu führende, gesellschaftliche Diskussion stellen diese aber noch keine ausreichende Grundlage dar.

Problematisch erscheinen dabei die erheblichen Unterschiede zwischen den Ländern in Bezug auf die tatsächlichen finanziellen Aufwendungen für den Betrieb und die Erhaltung bei den Betriebs- und Erhaltungskosten der Bundes- und Landesstraßen. Damit zeichnet sich bereits jetzt ein hoher Erklärungsbedarf gegenüber der Politik ab. Trotz der in der Öffentlichkeit „gefühlten“ Defizite bei der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur wird davon die Akzeptanz für etwaige zusätzliche Belastungen und deren politische Umsetzbarkeit beeinflusst.

Es liegt im Interesse der Länder, die Bemühungen der Kommission um möglichst aussagefähige Zahlen zu unterstützen, nur so sind Unterschiede erklärbar. Der Gefahr, dass außerhalb des Verkehrsbereiches eine sachfremde Interpretation stattfindet, kann nur dadurch begegnet werden, dass die Zahlen vergleichbar gemacht und die jeweilige verkehrspolitische Strategie der Länder dargelegt werden. Aus diesem Grund sollen hier zunächst die kilometerbezogenen Kosten durch flächenbezogene Kosten auf der Basis Quadratmeter Fahrbahn, Brücke und Tunnel, in Anlehnung an das Bauwerk-Management-System (BMS) und Pavement-Management-System (PMS), ersetzt werden.

Das Problem, quantitative und qualitative Aussagen zum Bestand der Verkehrsinfrastruktur und deren gegenwärtiger Finanzierung zu erlangen, wurde von der Kommission sowohl im Arbeitskreis *Straßenbaupolitik* der GKVS als auch in der GKVS selbst erörtert. Es wurde darauf verwiesen, dass die Erhebung nicht punktscharf, sondern durch Validierung vorhandener Daten erfolgt. Der Arbeitskreises *Straßenbaupolitik* hat dabei angekündigt, dies durch eine abgestimmte Datenerfassung zu unterstützen, die auch eine fachliche Diskussion der Zweckmäßigkeit einer längen- bzw. flächenbezogenen Darstellung enthält.

Im Ergebnis der ersten Anhörungen erscheint es außerdem dringend notwendig, den Zustand der Verkehrsinfrastruktur regelmäßig zu erfassen und deren Veränderungen abzubilden. Dafür wurden baulastträgerbezogene Infrastrukturzustandsberichte vorgeschlagen, die einer Standardisierung unterliegen müssen.

Die Berichte ermöglichen eine Kontrolle des Erfolgs der eingesetzten Mittel und schaffen die Basis für vergleichende Betrachtungen. Sie sind gegenüber der Bevölkerung Legitimation für getroffene Entscheidungen und durch nachgewiesenen Bedarf auch für notwendige Mehreinnahmen.

VI. Bisheriger Arbeitsprozess und Ausblick

Die Anhörung erfolgt in den Blöcken verkehrs- und aufgabenträgerübergreifende sowie verkehrsträgerbezogene Interessenvertretungen und Institutionen. Weiterhin wird die Möglichkeit genutzt, schriftliche Stellungnahmen und Anregungen einzuholen. Im Einzelnen wurden angehört bzw. sind vorgesehen:

1. Verkehrs- und aufgabenträgerübergreifende Interessenvertretungen und Institutionen

Anhörung bereits erfolgt:

- *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV)*
- *Deutscher Landkreistag (DLT)*
- *Bundesverband Güterkraftverkehr Logistik und Entsorgung (BGL)*
- *Deutsches Institut für Urbanistik (DIFU)*

U.a. sind weitere Anhörungen in Planung (Stand 21.03.2012):

- *Deutscher Städtetag*
- *Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)*
- *Wissenschaftlicher Beirat des BMVBS*
- *Umweltbundesamt (UBA)*
- *Umweltverbände (BUND, NABU)*
- *ADAC e.V.*
- *Verkehrsclub Deutschland e.V. (VCD)*
- *Verband der Automobilindustrie (VDA)*
- *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie e.V.*
- *Bundesvereinigung Logistik e.V. (BVL)*
- *Deutsches Verkehrsforum e.V.*
- *Pro Mobilität e.V.*

2. Verkehrsträgerbezogene Interessenvertretungen und Institutionen

Anhörung bereits erfolgt:

- *Deutsche Bahn AG*
- *der Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen e.V. (BÖB)*
- *der Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e.V. (BDB)*
- *der Zentralverband der Deutschen Seehafenbetriebe e.V. (ZDS)*

U.a. sind weitere Anhörungen in Planung (Stand 21.03.2012):

- *Verband Deutscher Verkehrsunternehmen (VDV) zum ÖPNV*
- *Verband der Bahnindustrie in Deutschland e.V. (VDB)*
- *Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer (bdo)*
- *Nichtbundeseigene Eisenbahnen (NE-Bahnen)*
- *BAG der SPNV-Aufgabenträger*
- *Mofair e.V. (Interessenverband mobil und fair)*

Die Notwendigkeit für weitere Anhörungen wird sich aus den Arbeitsfortschritten der Kommission und weiterführenden inhaltlichen Anregungen der Länder ergeben.

VII. Weiteres Zeitplanung der Kommissionsarbeit

Tabelle1: Information zur Zeitplanung der Kommission

21. März 2012	Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter (GKVS)	Vorbereitung der VMK (18./19.04.2012); Information zum Zwischenstand der Arbeitsgruppe „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“
30. März 2012	2. Kommissionssitzung	u.a. Bestätigung der präzisierten inhaltlichen Zielstellung der Kommission und einer vorläufigen Zeitplanung
18. April 2012	Verkehrsministerkonferenz	Vorstellung der Arbeitsweise und Zeitplanung
15. Juni 2012	3. Kommissionssitzung	u.a. Beschluss zur inhaltlichen Gestaltung des Abschlussberichtes
Ende Juni 2012		Abschluss der Anhörungen
Ende Sept. 2012	4. Kommissionssitzung	Vorbereitung der VMK
04. Okt. 2012	Verkehrsministerkonferenz	Vorstellung der Ergebnisse der Kommissionsarbeit
Dez. 2012		Vorlage des Abschlussberichtes

VIII. Ergebnis der 2. Kommissionssitzung vom 30.03.2012

Nach Diskussion in der Kommissionssitzung vom 30.03.2012 verständigte sich die Kommission die folgende Konkretisierungen und Ergänzungen des Arbeitsauftrags vom 10.01.2012 vorzunehmen. Der im Folgenden aufgeführte Beschluss wird der Verkehrsministerkonferenz am 18./19.04.2012 zur Kenntnisnahme vorgelegt.

1. *Die Verkehrsministerkonferenz nimmt den Zwischenbericht der Kommission einschließlich der weiteren Zeitplanung zur Kenntnis.*
2. *Das Ziel der Kommission ist auch unter Berücksichtigung von Klima- und Ressourcenschutz sowie des demographischen Wandels Grundlagen für die notwendige, gesellschaftliche Diskussion zur Zukunft der Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland (nachhaltige Mobilität) zu schaffen und darüber hinaus den nachfolgenden, politischen Entscheidungsprozess vorzubereiten. Dabei hat sie sich zunächst auf den Bereich Straße konzentriert und wird sich im weiteren Verlauf auch den Verkehrsträgern Schiene, Wasser sowie dem ÖPNV einschließlich der verkehrsträgerübergreifenden Wirkungen widmen.*
3. *Die Kommission geht bei der Erhebung quantitativer und qualitativer Daten zum Bestand der Verkehrsinfrastruktur und deren gegenwärtiger Finanzierung davon aus, dass sie nicht punktscharf, sondern durch Validierung vorhandener Daten erfolgt. Für die weitere Arbeit werden Daten und entsprechende Erläuterungen aus den Arbeitskreisen Straßenbaupolitik und Bahnpolitik der GKVS genutzt.*
4. *Für künftige politische Entscheidungen und Handlungsoptionen ist ein Werkzeugkasten zu entwickeln, der Handlungsoptionen sowohl auf der Einnahmeseite als auch auf der Ausgabeseite aufzeigt. Das betrifft sowohl die Ausschöpfung bestehender als auch die Schaffung neuer Finanzierungsmöglichkeiten sowie einen Maßnahmenkatalog zur Kostensenkung (siehe Anlage 2, Abbildung 2, Stellschrauben).*
5. *Im Interesse der gesamtwirtschaftlichen Stabilität und Finanzierbarkeit (steuer- und nutzer-finanziert) behält der Grundsatz „Verkehr finanziert Verkehr“ seine Gültigkeit.*
6. *Die Kommission geht davon aus, dass bei nutzerfinanzierten Mitteln eine Zweckbindung für Erhalt und Ausbau (Sanierung/ Modernisierung/ Verbesserung) des Infrastrukturangebotes am ehesten geeignet ist, Konsens in der öffentlichen Diskussion bei den weitergehenden Überlegungen zur Verkehrsinfrastruktur-finanzierung zu erreichen. Mehrmittel sollen ausschließlich der verkehrlichen Infrastruktur einschließlich verkehrssteuernder Maßnahmen zugutekommen*
7. *Um den Zustand der Verkehrsinfrastruktur regelmäßig zu erfassen und deren Veränderungen abzubilden, wird die Anregung für baulastträgerbezogene Infrastrukturzustandsberichte, die einer Standardisierung unterliegen müssen, weiter*

verfolgt. Solche Berichte sind unter weitgehender Nutzung von bereits jetzt regelmäßig erhobenen Daten zu erstellen und sollen eine Kontrolle des Erfolgs und eine vergleichende Betrachtung zum sachgerechten Einsatz der Mittel ermöglichen. Sie sind gegenüber der Bevölkerung eine permanente Legitimation von notwendigen Mehreinnahmen und stellen somit eine Voraussetzung für eine bessere Bürgerbeteiligung dar.

8. *Zur Optimierung der Nutzung vorhandener Verkehrsinfrastruktur für den Individual- und Güterverkehr ist der Einsatz von modernen Telematiksystemen sowie Kommunikations- und Informationstechnologien, u.a. zur modalen Vernetzung, Stauvermeidung und zeitweiliger Standstreifennutzung zu berücksichtigen.*
9. *Die Verkehrsministerkonferenz bittet den Vorsitzenden der Kommission, mit den Arbeitskreisen bzw. Arbeitsgruppen in Kontakt zu treten, die sich parallel mit Fragen der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung (u.a. Nachfolgeregelungen zum Regionalisierungsgesetz sowie dem Entflechtungsgesetz und dem GVFG-Bundesprogramm) befassen. Die dortigen Arbeitsergebnisse sind wie die Effizienzinitiative Straßenbau des BMVBS und die des AK Bahnpolitik zur Begrenzung von Kostensteigerungen im Schienenverkehr auf Relevanz für die Arbeit der Kommission zu prüfen. Weiterhin wird das Angebot der Generaldirektion Energie und Verkehr der Europäischen Kommission (MOVE) zu einem Fachgespräch mit Herrn Generaldirektor Dr. Ruete zur Zukunft der deutschen Infrastrukturfinanzierung aufgegriffen.*

ANLAGE 1:**Zusammenfassung des internationalen Vergleichs „Benchmarking Europa“****I. Ausgewählte Fakten / Daten** - Positionierung Deutschlands (DE) im Vergleich:

- Anteil der Ausgaben der Privathaushalte für den Verkehr: Vorderfeld
- Investitionen in die Straßeninfrastruktur je Einwohner: hinteres Mittelfeld
- Investitionen in die Schieneninfrastruktur je Einwohner: hinteres Mittelfeld
- Angaben zu Erhaltungsinvestitionen: für Deutschland nicht verfügbar

II. Praxis der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung in Europa**a. Straße**

- Hauptfinanzierungsquellen sind bisher weit überwiegend die allgemeinen Haushalte.
- Kfz.-bezogene Steuern sind in der Regel „allgemeine Steuern“, Zweckbindung für Verkehr nur in wenigen Ausnahmen; 3 bis 12 Steuerarten (inkl. „Sonstiges“) - in DE sind es 11.
- Mineralölsteuer weit überwiegend größte Komponente der Kfz.-bezogenen Steuern.
- Einnahmen aus Kfz.-bezogenen Steuern je Einwohner: DE im Vorderfeld.
- Abgabenanteil an den Verkaufspreisen von Mineral- + Dieselöl: DE im hinteren Vorderfeld.
- Preisunterschiede für Mineral- + Dieselöl begrenzt, Ausnahmen erzeugen „Tanktourismus“.
- In zahlreichen Ländern Konzessionen mit Mauterhebung für alle Fahrzeuge (in DE marginal - F-Modelle) sowie zeit- und/ oder entfernungsabhängige Lkw-Maut auf Hauptverkehrsstraßen (DE zählt hier zu den „Marktführern“); DE gehört zu den wenigen Ländern ohne / bzw. mit nur marginaler Anwendung von Pkw-Maut und/ oder City-Maut.

b. Schiene

- In den meisten Fällen erhalten Betreiber Subventionen, „um Defizite auszugleichen und die erforderlichen Investitionen in Erhaltung und Ausbau der Infrastruktur leisten zu können“.
- Darüber hinaus werden vielfach „Kompensationen für Leistungen im einzelstaatlichen ökonomischen Interesse“ geleistet.
- Höhe der Subventionen je Einwohner: DE im vorderen Mittelfeld.
- Im „Bahn-Musterland“ Schweiz beispielsweise finanziert der Bund bisher zahlreiche Maßnahmen aus einem „Fonds zur Finanzierung von Infrastrukturvorhaben des öffentlichen Verkehrs“; er wird gespeist aus: Lkw-Maut, Mehrwertsteuer und Mineralölsteuer.

c. Binnenwasserwege und Häfen

- Investitionen werden weit überwiegend aus den staatlichen Haushalten finanziert.
- Die „Mannheimer Akte“ von 1868 und die „Belgrader Konvention“ von 1948 verfügen Abgabefreiheit im Rheinschiffahrtsgebiet bzw. auf der Donau; sie sind internationales Recht, aber nicht sakrosankt.

- Kanalabgaben, Schleusenabgaben, Abgaben für Rettungsdienste etc. sind in der Regel unmittelbar zweckgebunden; sie machen nur einen geringen Teil der Gesamtkosten aus.
- Die Wirtschaft ist für flächendeckende, direkte Benutzungsgebühren aufgeschlossen; vorausgesetzt, das gilt auch für die Wettbewerber und unter Berücksichtigung der Spezifika der Wasserwege (Wasserwirtschaft, Vorfluter, Naturraum, Ökologie, Freizeit etc.).

III. EU-Politik

Die EU-Politik verfolgt seit den 1990er Jahren eine Umstellung auf Nutzerfinanzierung aller Verkehrsinfrastrukturen aller Trägerebenen („faire und effiziente Bepreisung“, Kombination der Prinzipien „User-Pays“ und „Polluter pays“): Grünbuch 1995, Weißbücher 2001 und 2011, Grünbuch Stadtverkehr 2007, Eurovignette I bis III, „Greening Transport Package“, „Implementing Pricing Reforms in Transport“, PROGRESS / CURACAO (City-Maut) etc..

IV. ÖPP / PPP

EU- Kommission, Europäische Investitionsbank, OECD, International Transport Forum etc. empfehlen mit Nachdruck die Nutzung der betreffenden Beschaffungsform in allen Verkehrssektoren (einschließlich Schiene) bei dafür geeigneten (komplexen) Projekten und projektspezifischen Konditionen; DE ist diesbezüglich bisher noch „Entwicklungsland“.⁵²

⁵² der ausführliche Bericht „Benchmarking Europa“ liegt der Kommission vor und wird Teil des Abschlussberichts

ANLAGE 2

Erste Darstellung der Finanzierungssäulen und möglicher Veränderungen**1. Gegenwärtige Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur**

Die Säulen der aktuell direkten Finanzierungsquellen für den Bereich Verkehr sind in folgender Abbildung 1 dargestellt. Derzeit werden ca. 50 Mrd. €/Jahr eingenommen.

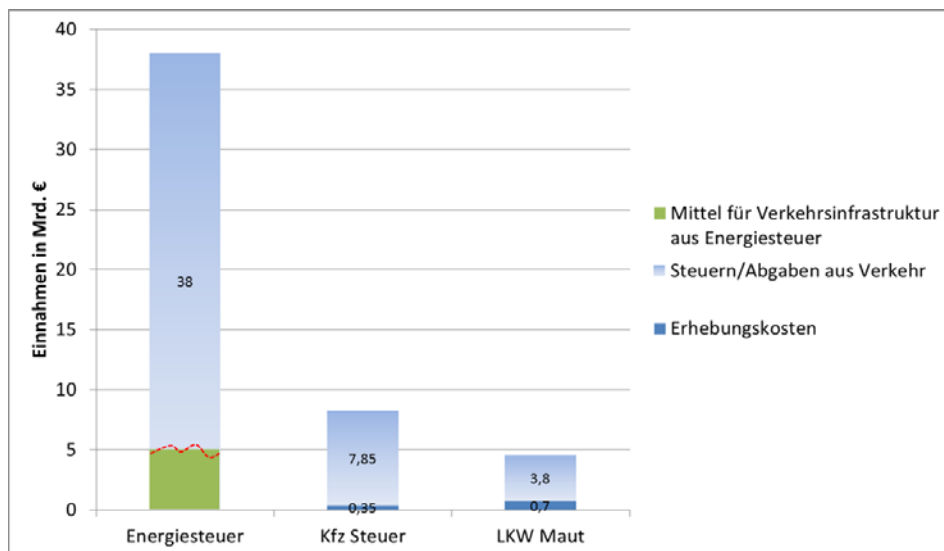


Abbildung 1: Säulen der aktuellen Verkehrsfinanzierung

Das Bild der aktuellen Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur erfährt eine Präzisierung durch eine Auswertung bestehender Gutachten zur Wegekostenermittlung und -deckung durch *Herrn Prof. Böger (VIFG)*.

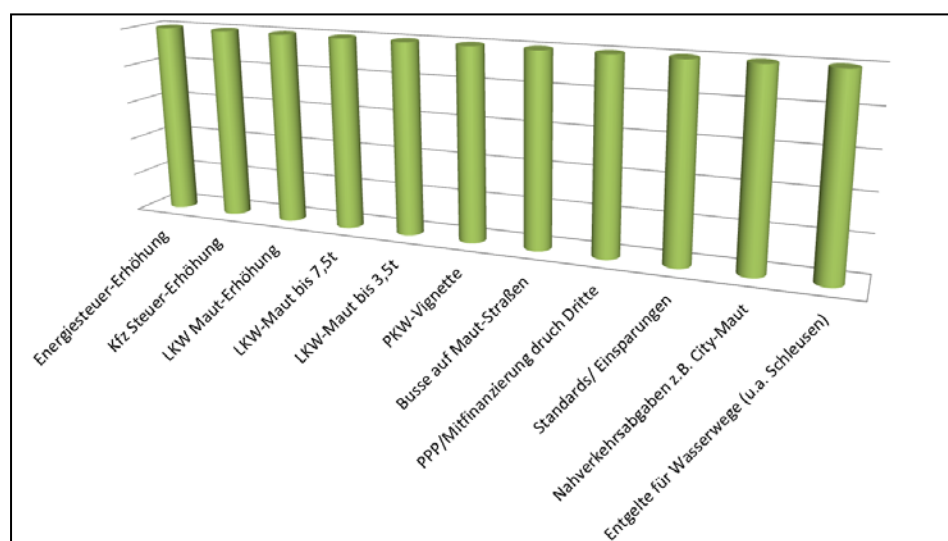
2. Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten (Stellschrauben)

Abbildung 2: Mögliche Instrumente

Die Abbildung 2 zeigt bereits praktizierte und darüber hinaus mögliche Handlungsinstrumente zur Erweiterung der Finanzierungsquellen der Verkehrsinfrastruktur in Deutschland. Sie sind auf Grundlage des bisherigen Wissensstands aus den Vergleichen

chen europäischer Länder sowie den Anhörungen von Fachexperten und Anregungen aus der Kommission, dem Bund und den Länder entstanden. Der derzeitige Stand stellt weder eine Priorisierung noch eine Präjudizierung der einzelnen Finanzierungsmöglichkeiten dar.

3. Handlungsoptionen auf der Einnahmenseite

Für mögliche Handlungsfelder auf der Einnahmenseite kommt die Kommission zu folgenden Anregungen:

- Diverse Formen der Nutzerfinanzierung (stärkere nutzerspezifische Anlastung, Erweiterung der Mautpflicht auf andere Fahrzeugarten (wie in Abbildung 2 dargestellt)),
- Mittel-Zweckbindung (z.B. aus dem Bereich Energiesteuer) und
- Prüfung von weiteren Finanzierungsmöglichkeiten im Bereich der Verkehrsinfrastruktur u.a. durch Public Private Partnership-Modelle (PPP/ÖPP) oder einer Mitfinanzierung von Verkehrsinfrastruktur durch weitere Trassenbenutzer (z.B. denkbare Varianten der Energietrassenverlegung in Bahn-, Bundesautobahn-Trassen oder im Bereich von Flüssen und Kanälen).

4. Handlungsoptionen auf der Ausgabenseite

Für mögl. Handlungsfelder auf der Ausgabenseite kommt die Kommission zu folgenden Anregungen:

- Überprüfung von Standards,
- Sicherung einer vergleichbaren technischen Entwicklung im kommunalen Straßenbau durch Schaffung eines „Muster-GVFG“,
- Sicherung einer vergleichbaren Qualität bei der Unterhaltung der Verkehrsinfrastruktur durch eine Mittelausreichung auf der Grundlage von Leistungs- und Finanzierungsvereinbarungen (LuFV),
- Prüfen von geeigneten Möglichkeiten zur Erhöhung der Mitteleffizienz (u.a. Abschlussbericht des Wissenschaftlichen Beirates),
- Entwicklung eines Verkehrsinfrastrukturzustandsberichtes sowie
- Auflösung des Jährlichkeitsprinzips der Haushalte durch Einrichtung von Infrastrukturfonds.

Diese genannten Aufstellungen sind bisher unbewertet und nicht als vollständig zu betrachten, da sie nur den momentanen Arbeitsstand der Kommission darstellen.

Darüber hinaus muss ebenfalls überlegt werden, bestehende sachgerechte Förderungsmaßnahmen bei den einzelnen Verkehrsträgern fortzuführen, wie z.B. die vom Arbeitskreis Bahnpolitik gewünschte Folge-LuFV und deren frühzeitige Diskussion in den Ländern⁵³.

⁵³ die ausgewerteten Daten sowie erarbeiteten Handlungsoptionen sind Teil der Kommissionsarbeit

ANLAGE 3

Erste Darstellung zu Steuern und Abgaben aus Verkehr

Steuern und Abgaben aus Straßenverkehr					
Abgabe	Energiesteuer auf Kraftstoffe ohne Abzug Ökosteuern	Kfz-Steuer	LKW-Maut	Parkgebühren öffentlicher Raum	Sonstige Abgaben
Volumen p.a.	€ 35,7 Mrd.	€ 8,5 Mrd.	€ 4,5 Mrd.	€ 0,75 Mrd.	€ 0,35 Mrd.
Erhebungskosten	0,2 – 0,8 % € 80 – 300 Mio.	4 – 5 % € 300 – 450 Mi.	15 % € 600 Mio.	Kostendeckung über Falschparker	n.a.
Art	Steuer, verbrauchsabhängig	Steuer, nach Hubraum bzw. Schadstoffklasse	Gebühr, nach Schadstoffklasse und Achszahl	Gebühr, nach Nutzungsdauer	Abgaben, u.a. nach Schadstoffklasse
Rechtliche Basis	Energiesteuergesetz, Straßenbau- finanzierungsgesetz	GG Art. 106b, Kraftfahrzeugsteuer- gesetz	BFStrMG, LKW-MautV, MautStrAusdehnV	Parkgebühren- ordnung, StVG, StVO	EU-Feinstaubrichtlinie, Fahrzeug- zulassungsverordnung, StVG, StVO
Veränderungs- spielräume	Erhöhung ja Senkung nein Spreizung: nein	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: nein Senkung: nein Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja
Rechtliche Basis für Erhöhung / Senkung	EU-Richtlinie 2003/96/EG		EU-Richtlinie 2006/38/EG		
Empfänger	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Bundeshaushalt	Kommunaler Haushalt	kommunaler Haushalt

Quellen: Kraftfahrtbundesamt (KBA) 2012,
Statistisches Jahrbuch 2011,
Verkehrsinvestitionsbericht 2010, VIFG 2012

Abbildung 3: Steuern und Abgaben aus Straßenverkehr

Steuern und Abgaben aus Schienenverkehr				
Abgabe	Trassenentgelte	Stationsentgelte	Entgelte für die Nutzung sonstiger Einrichtungen (Abstellgleise, Rangierbahnhöfe etc.)	Bahn-Dividende
Volumen p.a.	€ 4,2 Mrd.	€ 0,7 Mrd.	€ 0,3 Mrd.	€ 0,5 Mrd.
Erhebungskosten				
Art	Infrastrukturnutzungsentgelt, verbrauchsabhängig			Gewinnausschüttung an Eigentümer (Bund) qua Rechtsakte
Rechtliche Basis	Bahnstrukturreform, Stufen 1994 und 1999; Allgemeines Eisenbahngesetz; Eisenbahninfrastruktur-Benutzungsverordnung (EIBV), Gesetz über die Bundesnetzagentur für Elektrizität, Gas, Telekommunikation, Post und Eisenbahnen			Aktiengesetz, Verwendung nach politischer Entscheidung
Veränderungsspielräume	Erhöhung: nein Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: nein Senkung: ja Spreizung: nein	Erhöhung: nein Senkung: nein Spreizung: nein	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: nein
Rechtliche Basis für Erhöhung / Senkung	95/19/EG (Richtlinie über die Zuweisung von Fahrwegkapazität der Eisenbahn und die Berechnung von Weegeentgelten)			
Empfänger	DB Netz AG			Bundeshaushalt

Quellen: Bundesnetzagentur 2011, DB Netz
AG 2012, Monopolkommission 2007

Abbildung 4: Steuern und Abgaben aus Schienenverkehr

Steuern und Abgaben aus Luftverkehr			
Abgabe	Flughafentgelte	Flugsicherungsgebühren	Luftsicherheitsgebühren
Volumen p.a.	1,9 Mrd. €	1,06 Mrd. €	0,525 Mrd. €
Erhebungskosten	?	?	?
Art	Entgeld für Start, Landung, Abstellen von Luftfahrzeugen und Benutzung von Fahrgasteinrichtungen Siehe hier Zweck: Refinanzierung der Flughafeninfrastruktur	Streckengebühren (Einzahlung durch Eurocontrol) sowie AN- und Abfluggebühren (Festlegung durch BMVBS)	Öffentlich-rechtlicher Beitrag Inhalt: Personal, Gerät und Betriebskosten der Sicherheitskontrolle(n)
Rechtliche Basis	§ 43 a LuftVZO sowie § 315 BGB	Verordnung über die Erhebung von Gebühren für die Inanspruchnahme von Diensten und Einrichtungen der Flugsicherung	Luftsicherheitsgebührenverordnung + Anlage zu §1 Nummer 2 der LuftSiGebV
Veränderungsspielräume	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja	Erhöhung: ja Senkung: ja Spreizung: ja
Rechtliche Basis für Erhöhung / Senkung			
Empfänger	Flughafenbetreiber	Deutsche Flugsicherung	Landesregierung / Bundesland

Quellen: Bundeshaushalt 2012, Einzelplan 12, Kapitel 03, Bundeswasserstraßengesetz, BÖB

Abbildung 5: Steuern und Abgaben aus Schifffahrt

(2) **Zwischenbericht der Kommission zur VMK am 05.10.2012 in
Cottbus**

**2. Zwischenbericht der Kommission
„Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“
zur Verkehrsministerkonferenz am 04./05.10.2012 in Cottbus**

I. Einleitung

Die Tätigkeit der Kommission wurde auf Grundlage der 3. Kommissionssitzung vom 15.06.2012 fortgesetzt. Die dort festgehaltenen Zwischenergebnisse wurden zu Leitlinien weiterentwickelt, die zusätzlich durch einen mehrheitlichen Trend aus den Anhörungen und durch Anregungen externer Berater mitgetragen werden.

Es besteht ein durchgängiges Problembewusstsein hinsichtlich der Unterfinanzierung aller Verkehrsinfrastrukturen, die zu einem zunehmenden Wertverlust führt und deren Funktionstüchtigkeit beeinträchtigt. Hinsichtlich des Finanzierungsbedarfs (ohne Berücksichtigung von Lenkungseffekten) wäre das Problem lösbar, wenn der Bund und die Länder die erforderlichen Anteile der Einnahmen aus der Energie- und Kraftfahrzeugsteuer bedarfsgerecht für die Verkehrsinfrastruktur zur Verfügung stellen oder eine angemessene Erhöhung der Haushaltsmittel garantieren würden. Jedoch sind bisher alle Versuche gescheitert (mit Ausnahme der Mittel nach GVFG), eine verlässliche Zweckbindung von Einnahmen aus diesen Steuerarten für den Verkehrssektor zu erreichen.

Demgemäß wird mehrheitlich akzeptiert, dass der Auftrag der Kommission daher auch darin besteht, unabhängig von dieser grundsätzlichen Position Finanzierungswege aufzuzeigen, die geeignet sind, die Verkehrsinfrastruktur nachhaltig zu sichern. Das betrifft hinsichtlich der Einnahmeseite auch eine stärkere Nutzerfinanzierung, wie sie schon von der „Pällmann-Kommission“ im Jahr 2000 vorgeschlagen und 2005 teilweise umgesetzt sowie erst jüngst territorial erweitert wurde. Diese Orientierung entspricht auch der Tendenz der nachhaltigen EU-Verkehrspolitik.

Grundsätzlich muss allerdings festgestellt werden, dass die Einführung der Maut für schwere Lkw auf Bundesautobahnen aufgrund der gleichzeitigen Absenkung der steuerfinanzierten Anteile und der formalen Querfinanzierung der anderen Verkehrsträger aus den Einnahmen zu einem schwerwiegenden Vertrauensverlust in die Politik in diesem Zusammenhang geführt haben. Das Wort von der „Abzocke“ beschreibt die Befürchtung, dass mit einer Erweiterung der Nutzerfinanzierung kein Mehrwert für die Verkehrsinfrastruktur erreicht wird, sondern nur ein Element der Haushaltskonsolidierung geschaffen werden soll. Vorschläge zur Erweiterung der Nutzerfinanzierung treffen damit auf ein schwieriges und politisch vorbelastetes Umfeld.

Aus den Anhörungen wurde deutlich, dass es für die öffentliche Diskussion und die erforderliche Akzeptanz bei Betroffenen und den Verkehrspolitikern selbst zwingend notwendig ist, auf diese Vorbelastungen zu reagieren. Das erfordert folgende Reaktionen:

- rechtliche Sicherung der haushaltsfinanzierten Beträge der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung,
- Effizienzsteigerung auf der Ausgabeseite,
- Transparenz bei der Erfassung des Zustands und der Leistungsfähigkeit der Verkehrsnetze sowie der Kostenermittlung und
- Berücksichtigung aller Baulastträger bei der Verteilung neuer Finanzmittel.

Es erscheint erforderlich, ein gesellschaftliches Bewusstsein dafür zu wecken, dass die Infrastruktur aller Verkehrsträger einen hohen gesellschaftlichen und ökonomischen Wert hat, der einen kontinuierlichen Erhaltungsaufwand erfordert und in einem Übergangszeitraum auch der Abbau des aufgelaufenen Nachholbedarfes finanziell zu sichern ist. Die Bürgerinnen und Bürger müssen möglichst direkt erkennen können, dass ein etwaiger Kostenbeitrag einen Mehrwert durch bessere Nutzbarkeit der sie täglich umgebenden Verkehrsinfrastruktur erbringt. Für die gesellschaftliche Debatte muss ihnen aber auch von der Politik neben einer transparenten Kostenermittlung, ein periodischer Infrastrukturbericht (Netzzustand, Leistungsfähigkeit und Stand der Abarbeitung des Nachholbedarfes) zur Verfügung gestellt werden.

Für eine Akzeptanz neuer Finanzierungsmodelle bei der Bevölkerung und dem Gewerbe erschien es den angehörten Verbänden und Institutionen zielführend, Mittel aus neuen Einnahmen vorrangig im Bestandsnetz der Baulastträger (Erhalt und Betrieb sowie Nachholbedarf) und für den mit dem Erhalt verbundenen Ausbau (z.B. Engpassbeseitigung, Brückensanierung) einzusetzen. Kapazitätssteigernde Neu- und Ausbauten müssen grundsätzlich eine politische Entscheidung mit entsprechender Finanzausstattung bleiben, die nicht zulasten der Bestandssicherung finanziert werden.

Eine Akzeptanz der Erweiterung der Nutzerfinanzierung (Gebührenfinanzierung) bei der Infrastruktur erfordert zudem eine strikte Orientierung an Leistung und Kosten, für ein unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen definiertes Netz und seine Qualität.

Die in der 3. Kommissionssitzung besprochene Notwendigkeit, neue Finanzierungsmodelle so variabel zu entwickeln, dass damit auch ein nachhaltiges Verkehrsverhalten angeregt werden kann, betrifft gesamtgesellschaftliche Ziele wie wirtschaftliche und energiesparende Nutzung der Fahrzeuge, Sicherheit der Transportdurchführung und Minderung des CO₂-Ausstoßes und schließt eine Verkehrsverlagerung in Richtung Schiene, Binnenschifffahrt sowie ÖPNV bis hin zum Radverkehr ein. Dabei ist der Trend der EU-Verkehrspolitik zwingend zu berücksichtigen.

Es kann deshalb nicht darum gehen, ausschließlich neue Finanzierungsströme zu generieren, sondern diese sind auch jeweils auf ihre Lenkungswirkung für das künftige Verkehrsgeschehen hin zu bewerten. Jedwede Form einer Nutzerfinanzierung soll eine nachhaltige Verkehrspolitik sicherstellen.

Für die politische und wirtschaftliche Steuerung und Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erscheint auch bei anderen Verkehrsträgern eine

Zielvereinbarung sachgerecht, wie z.B. die im Schienenbereich angewandte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung.

Die Eingangsgrößen für den Finanzbedarf wurden in enger Zusammenarbeit mit den Arbeitskreisen „Straßenbaupolitik“ (abgeschlossen) und „Bahnpolitik“ (übermittelte Zahlen noch in Abstimmung mit den Fragebogenauswertungen) ermittelt.

Der AK „Straßenbaupolitik“ hat für den Bereich der Bundes- und Landes-/ Staatsstraßen neben der Kostenermittlung eine Darstellungsform entwickelt, die gegenwärtig auch auf die kommunalen Hauptverkehrsstraßen übertragen wird.

Im Unterschied zu dem Bereich der Bundes-, Landes-/Staats- und Kreisstraßen, bei dem die Länder entweder als Auftragsverwaltung des Bundes oder in eigener Zuständigkeit über unmittelbares Datenmaterial für den Bau und Betrieb der Straßen verfügen, steht den Ländern und Aufgabenträgern für den Bereich der Schiene kaum eigenes Datenmaterial zur Verfügung. Der Bedarf an Finanzierungsmitteln für die Schieneninfrastruktur und deren Betrieb kann im Wesentlichen nur von den Eisenbahnverkehrsunternehmen selber, insbesondere der DB AG und den NE-Bahnen zur Verfügung gestellt werden. Angaben zur Finanzierung der Infrastruktur des schienengebundenen ÖPNV auf der kommunalen Ebene müssen die kommunalen Spitzenverbände zur Verfügung stellen. Die Kommission hat hierzu auf der Grundlage von Vorarbeiten des AK Bahnpolitik sowohl die DB AG als auch die Verbände und die kommunalen Spitzenverbände um entsprechende Angaben gebeten. Im Bereich der DB AG ist nach Auffassung der angehörten Verbände und Institutionen (außer DB Netz AG) sicherzustellen, dass etwaige neue Mittel in die inländische Infrastruktur fließen.

Die Kommission regt an, dass bei Ausscheiden von Schieneninfrastruktur aus dem Eigentum des Bundes, der darauf entfallende Anteil der Bundesfinanzierung im Rahmen der LuFV nicht bei der DB AG verbleibt.

Der Abschlussbericht der Kommission „Zukunft der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung“ soll Impuls für die notwendige politische und gesamtgesellschaftliche Debatte sein.

II. Leitsätze der Kommission

1. Die Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur als Element einer nachhaltigen Daseinsvorsorge sowie als Voraussetzung für individuelle Mobilität und volkswirtschaftliche Entwicklung ist gemeinsame Aufgabe des Bundes, der Länder, der Kommunen, der Verkehrsteilnehmer und anderer Nutznießer. Dabei handelt es sich um eine gesellschaftliche Zukunftsinvestition. Diese gemeinschaftliche Verantwortung wird derzeit über die Haushalte der Baulastträger getragen.
2. Die Verkehrsinfrastrukturen aller Aufgabenträger für Straße, Schiene, Wasserstraßen und ÖPNV sind unter den geltenden Bedingungen der Finanzierung latent unterfinanziert. Der laufende Substanzverzehr bedeutet einen Verlust von Volkvermögen. Gegenüber dem tatsächlichen Finanzbedarf für die Infrastruktur ver-

bleibt auf Basis des Jahres 2012 nach Abzug der Steuerfinanzierung über alle Verkehrsträger in Baulastträgerschaft des Bundes, der Länder und der Kommunen eine Deckungslücke für Erhalt, Betrieb und Nachholbedarf von 7 Mrd. € (1,5 Mrd. € Bundes-, Landes-/Staats- bzw. Staatsstraßen; 3 Mrd. € Kommunale Straßen und ÖPNV; 0,5 Mrd. € Wasserstraßen; 2 Mrd. € Schiene)⁵⁴. Die darin enthaltenen Anteile von Kosten des Nachholbedarfs steigen bei weiterer Vernachlässigung überproportional stark an.

Die Auswirkungen der Unterfinanzierung haben z.B. durch Beschränkungen von Geschwindigkeiten und Tonnagen bereits zu Beeinträchtigungen der Funktionsfähigkeit für die Wirtschaft sowie zu Umweltbelastungen geführt. Ein unbeeinflusstes „Weiter so“ ist nicht verantwortbar.

3. Die Situation wird u.a. durch die folgenden absehbaren Entwicklungen und gesetzliche Rahmenbedingungen noch deutlich verschärft:

- Einhaltung der Schuldenbremse,
- Verpflichtung zur Einhaltung europäischer Rechtssetzungen,
- höhere Anforderungen aus dem Bereich Umwelt (z.B. CO₂-Minderung, Lärm, Naturschutz),
- Auslaufen des Entflechtungs- bzw. des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes,
- Revision des Regionalisierungsgesetzes,
- Auslaufen/Nachverhandlung der LuFV Ende 2013 sowie
- Reduzierung der Ausbauplanung im Rahmen der Wasserstraßenreform (Kategorisierung des Netzes).

4. Die bestehende kritische Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Verkehrsinfrastrukturen aller Baulastträger als Auswirkungen der Unterfinanzierung führt zu aufwachsenden Instandhaltungs- und Erhaltungskosten und erfordert einen sich ständig erhöhenden Mitteleinsatz.

Im Bereich eines beträchtlichen Anteils der teuren Ingenieurbauwerke (Brücken, Tunnel etc.) und von größeren Anteilen der ÖPNV-Infrastruktur wird der aktuelle Nachholbedarf zusätzlich durch einen zeitnahen Ablauf der wirtschaftlichen Nutzungszeit beeinflusst.

5. Die naheliegende klassische Finanzierungsform durch Erhöhung der Haushaltsmittel oder durch Erhöhung der zweckgebundenen Anteile aus Energie- und Kfz-Steuer für den Verkehrsbereich ist im politischen Raum in den letzten Jahrzehnten immer wieder an die Grenzen der Bedürfnisse des Gesamthaushalts gestoßen.

Die Finanzierung der Verkehrsinfrastruktur sollte nach wirtschaftlichen Kriterien im Sinne eines Kreislaufes von Einnahmen und Ausgaben unter parlamentarischer Beteiligung außerhalb der Haushalte organisiert werden. Zur Sicherstellung einer

⁵⁴Der Werteverlust der rund 730.000 km umfassenden Verkehrsinfrastruktur (Straße, Schiene, Wasserstraße) hat in den vergangenen 30 Jahren laut BDI (2012) rund 1/8 seines Vermögenswertes verloren
Quellenangabe (Momentaufnahme 2012): Bundes-/Landes-/Staatsstraßen: AK Straßenbaupolitik; Kommunale Straßen und ÖPNV: VD; Wasserstraße: BMVBS; Schiene: AK Bahnpolitik

längerfristig planbaren und flexiblen Finanzierung werden haushaltsunabhängige Fonds-Lösungen als sachgerecht angesehen, die eine zugriffsfeste Zweckbindung der erforderlichen Mittel sichern.

Die Verteilung der Mittel muss nach noch festzulegenden Regeln auf die Baulastträger Bund, Länder und Kommunen vorgenommen werden, wobei die Gelder für die Kommunen über die Länder weiterverteilt werden.

Für den Fall, dass eine Erweiterung der Haushaltsfinanzierung sich als nicht durchführbar realisieren lässt, ist eine Verbreiterung der Finanzierungsbasis durch eine Ausweitung von Elementen der Nutzer-/ Nutznießerfinanzierung in Betracht zu ziehen. Dies gilt auch für den ÖPNV/ SPNV (z.B. in Form einer Nahverkehrsabgabe).

Nutzerfinanzierungen bieten vielfältige Möglichkeiten einer differenzierten Gebührengestaltung, so dass neben dem Finanzierungsziel auch Ziele der Nachhaltigkeit verfolgt werden können. Wegen der Erreichbarkeit von wirtschaftlicher Effizienz, Umweltverträglichkeit und sozialer Ausgewogenheit hat sich auch die EU-Verkehrspolitik für die Nutzerfinanzierung ausgesprochen.

6. Eine Umstellung auf die Nutzer-/ Nutznießerfinanzierung aufgrund der Vorschläge der „Pällmann-Kommission“ aus dem Jahr 2000 wurde im Jahr 2005 durch Einführung der Lkw-Maut für schwere Lkw ab 12t zGG auf Autobahnen (ab 2012 auch auf vierspurigen Bundesstraßen) nur zögerlich und unvollständig umgesetzt. Die gleichzeitige Absenkung der haushaltsfinanzierten Anteile an der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung sowie die formale Querfinanzierung der anderen Verkehrsträger aus den Einnahmen hat zu einem nachhaltigen Misstrauen aller Akteure gegenüber der Politik geführt.

Um das Instrument der Nutzer-/ Nutznießerfinanzierung erneut aufgreifen zu können, muss dem offensiv begegnet werden.

Ausgehend von einer strikten Orientierung an Leistung und Kosten, für ein unter wirtschaftlichen und demografischen Rahmenbedingungen definiertes Netz und seine Qualität, muss eine Rechtsgrundlage geschaffen werden, die sicherstellt, dass bei einer erweiterten Nutzerfinanzierung keine gleichzeitige Rückführung von Haushaltsmitteln erfolgt.

7. Der Erfolg einer Debatte mit dem Ziel einer Erweiterung der Nutzer-/ Nutznießerfinanzierung kann nur gesichert werden, wenn eine gleichzeitige Ausschöpfung der Potenziale zur Kostenreduzierung sowie der Optimierung der Nutzung der vorhandenen Verkehrsinfrastrukturen (u.a. durch telematische Systeme) erfolgt. Für Kostenreduzierungen bei den Verkehrsinfrastrukturen Straße, Schiene, Wasserstraßen und ÖPNV kommen u.a. in Betracht:

- Untersuchungen hinsichtlich Standardabsenkungen,
- Effizienzsteigerung bei Planung (u.a. Netz- und Korridorbezogenheit) und Finanzierung (u.a. Planungskostenpauschale),
- Neuausrichtung bei der Priorisierung (z.B. bei Ausbau, Erhaltung und Be-

<p>trieb),</p> <ul style="list-style-type: none"> • Effizientere Organisationsstrukturen sowie • Nutzung von Öffentlich-Privaten-Partnerschaften (u.a. nachhaltige Verknüpfung von Kosten für Bau- und Unterhaltung).
<p>8. Die Mittel aus einer Nutzer-/ Nutznießerfinanzierung sind zweckgebunden und vorrangig für den Erhalt und Betrieb der Bestandsinfrastruktur zu verwenden. Weiterhin sind daraus nachholende Ersatzinvestitionen und qualitätsverbessernde Ausbaumaßnahmen sicherzustellen, deren Rang und Reihenfolge politisch zu entscheiden ist. Darüber hinausgehende kapazitätserweiternde Neubaumaßnahmen bleiben als politische Entscheidung grundsätzlich eine Aufgabe der Haushaltsfinanzierung.</p>
<p>9. Zur politischen und verwaltungstechnischen Steuerung der Verkehrsinfrastrukturfinanzierung hält die Kommission Zielwerte und ein transparentes Kontroll- und Frühwarnsystem für erforderlich. Für die politische und wirtschaftliche Steuerung und Sicherstellung einer leistungsfähigen Verkehrsinfrastruktur erscheinen bei allen Verkehrsträgern Zielvereinbarungen als sachgerecht, wie z.B. die im Schienenbereich angewandte Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung. Der Finanzbedarf ist dabei auf der Grundlage von Verkehrsprognosen, Netzzustands- und -leistungsberichten sowie Qualitätszielen bezogen auf alle Baulastträger periodisch zu ermitteln und gegenüber den Nutzern sowie den politischen Entscheidungsgremien transparent darzustellen. Die bereits vorhandenen Daten liefern hierfür eine gute Ausgangsbasis.</p>
<p>10. Da die Schieneninfrastruktur gegenwärtig auch über die Regionalisierungsmittel finanziert wird, ist eine Verstetigung dieser Mittel unter Berücksichtigung der notwendigen Dynamisierung erforderlich. Diese Notwendigkeit betrifft auch das Entflechtungs- und das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz.</p>
<p>11. Für einen fairen Wettbewerb der Verkehrsträger ist eine bundesrechtliche Regelung erforderlich, die sichert, dass für Schienenwege, die aus dem Infrastrukturvermögen des Bundes ausscheiden bzw. ausgeschieden sind aber weiter betrieben werden, der auf sie entfallende Anteil der bisherigen Bundesfinanzierung auf das jeweilige Bundesland bzw. die betroffenen Bundesländer übertragen wird. Eine solche Regelung ist neben den nichtbundeseigenen (NE-Bahnen) auch für landeseigene und kommunale Schieneninfrastrukturen anzuwenden.</p>
<p>12. Kosteneinsparungen, die durch die dauerhafte Aufgabe von Schieneninfrastrukturen im Rahmen struktureller bzw. demografischer Veränderungen entstehen, sind in dem Maße auf die Länder zu übertragen, wie sie für Investitionen in ersetzende Verkehrsleistungen z.B. durch Busse erforderlich sind.</p>
<p>13. Das System der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung für die Schieneninfrastruktur ist unter der Maßgabe einer größeren Transparenz und stärkerer Länderbeteiligung fortzuführen. Dabei verkennt die Kommission nicht, dass eine Weiterentwicklung zu Zielwerten und einem transparenten Kontroll- und Frühwarnsys-</p>

tem erforderlich ist und geprüft werden muss, inwieweit der derzeitige Finanzierungsrahmen ausreichend oder zu erweitern bzw. zu dynamisieren ist. Zur politischen und wirtschaftlichen Steuerung scheint auch im Bereich der nichtbundeseigenen sowie der landes- und kommunalen Schieneninfrastrukturen das Instrument der Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung sinnvoll.

III. Mögliche Lösungen für Einsparungen und die Erweiterung der Finanzierungsbasis

1. Zu Einsparungen können folgende Maßnahmen dienen:

- Anpassung der Planung (u.a. durch Netz- und Korridorbezogenheit),
- Priorisierung (z.B. bei Ausbau, Erhaltung und Betrieb) sowie Änderung der Organisation,
- Finanzierung (u.a. auf Grundlage von Planungskostenpauschalen),
- Schaffung von Anreizmechanismen, die Zeit und Kosteneinsparungen belohnen sowie
- Optimierung der Beschaffung (Zeitpunkt und Losgrößen).

Darüber hinaus sollten auch die Vorschläge des Wissenschaftlichen Beirates des BMVBS aus der Studie „Strategieplanung Mobilität und Transport – Forderungen für die Bundesverkehrswegeplanung,, (2009) herangezogen werden.

2. Die Finanzmittel der Verkehrsinfrastruktur-Fonds (aus Steuern oder Gebühren) sind auf Bund, Länder und Kommunen nach einem transparenten Mechanismus zu verteilen.

3. Für die Speisung einer haushaltsunabhängigen Fonds-Lösung kommen insbesondere folgende Finanzierungselemente in Betracht :

Bereits vorhandene Finanzierungselemente

- Energiesteuer
- Kfz-Steuer
- Lkw-Maut

Erweiterung der Finanzierungsbasis

(Einsatz der Finanzierungselemente ist nach nationalem und EU-Recht möglich):

- Ausweitung der Erhebung direkter Straßenbenutzungsgebühren von schweren Lastkraftwagen:
 - Einbeziehung aller Fahrzeugklassen $\geq 12t$ zGG (u.a. Busse) auf Bundesautobahnen und ausgewählten Bundesstraßen
 - Aktualisierung der Mautsätze gemäß der Fortschreibung der Wegekostenrichtlinie
 - Einbeziehung der Gewichtsklassen 7,5 t bis $< 12 t$ zGG
 - Einbeziehung der Gewichtsklassen 3,5 t bis 7,5 t zGG

<ul style="list-style-type: none"> ○ Ausweitung auf alle Bundesstraßen (ggf. zunächst zeitabhängig) ○ Ausweitung auf alle Landes-/Staatsstraßen (ggf. zunächst zeitabhängig) ○ Ausweitung auf Kreis- und kommunale Hauptverkehrsstraßen (ggf. zunächst zeitabhängig) ● Infrastrukturabgabe für alle übrigen Kfz (Gebührenerhebung)
<p>4. Eine Ausweitung der Nutzerfinanzierung auf alle überörtliche Straßen sowie örtliche Hauptverkehrsstraßen kann beispielsweise in Form von „Infrastrukturabgaben“ schrittweise und mit differenzierten Kompensationsmechanismen erfolgen</p> <p>Für örtliche Nebenstraßen sind die Möglichkeiten nach dem Baugesetzbuch und dem Kommunalrecht auszuschöpfen. Für die Erweiterung der Finanzierungsbasis des ÖPNV sind u.a. Möglichkeiten zur Erhebung von Nahverkehrsabgaben (Nutznießer), die Einführung von City-Maut-Systemen und die Beteiligung von Nutznießern zu prüfen.</p>
<p>5. Für in- und ausländische Pkw kann die Einführung von zeitabhängigen „Infrastrukturabgaben“ für eine Übergangszeit erfolgen. Gleichzeitig ist aufzuzeigen, dass solche Abgaben in zeit- und entfernungsabhängige Gebührensysteme übergeleitet werden sollen. Dies entspricht im Übrigen auch den Grundsätzen der EU-Verkehrspolitik.</p>
<p>6. Für Nutzungsentgelte für die Schieneninfrastruktur (Trassen und Stationspreise) ist im Rahmen der Regulierung eine Prüfungs- und Genehmigungspflicht durch die Bundesnetzagentur einzuführen, die Kosten und Einnahmepositionen vollständig umfasst.</p> <p>Für die Erweiterung der Finanzierungsbasis der bundeseigenen Schieneninfrastruktur kommt ein Verzicht des Bundes auf eine Gewinnabführung der DB AG in Betracht.</p> <p>Eine weitere Einnahmequelle würde sich über eine Nahverkehrsabgabe für den ÖPNV/SPNV realisieren lassen.</p>
<p>7. Erweiterung der Finanzierungsbasis durch Mitfinanzierung anderer Nutznießer (z.B. Energie, Telekommunikation).</p>
<p>8. Für eine nachhaltige Verbesserung der Situation im Bereich der Wasserstraßen ist es erforderlich, eine Initiative zur Aufhebung der Mannheimer Akte zu ergreifen und die vorhandenen Möglichkeiten der Belgrader Konvention zu nutzen und Benutzer-sowie Nutznießergebühren zu ermöglichen.</p>

IV. Instrumentenkasten, Bewertungskriterien und erste Abschätzungen

Siehe Anlage 1.

V. Weiterer Zeitplan der Kommission

07. Sept. 2012	4. Kommissionsitzung	Vorbereitung der VMK
17. Sept. 2012	Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter	Vorbereitung der VMK
05. Okt. 2012	Verkehrsministerkonferenz	Mündliche Darstellung zum bisherigen Stand der Ergebnisse der Kommissionsarbeit
	<i>ggf. 5. Kommissionsitzung</i>	
	<i>ggf. Sonder-Verkehrsministerkonferenz</i>	
	<i>ggf. 6. Kommissionsitzung</i>	
Dez. 2012	Pressekonferenz	Übergabe des Abschlussberichts

VI. Inhaltsverzeichnis über wichtige Aktivitäten der Kommission

<u>Anhörungen und Stellungnahmen</u>	
• Deutscher Landkreistag (DLT)	02.02.2010
• BÖB e.V., ZDS e.V., BDB e.V.	13.02.2012
• BGL e.V.	13.02.2012
• DB Netz AG	02.03.2012
• Generaldirektor Dr. Mathias Ruete (MOVE)	20.04.2012
• BAG-SPNV e.V. und VDV e.V.	10.05.2012
• Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo)	11.05.2012
• Deutsches Verkehrsforum e.V.	11.05.2012
• Pro Mobilität e.V.	11.05.2012
• Umweltbundesamt	11.05.2012
• ADAC e.V.	25.05.2012
• VDA e.V.	25.05.2012
• Stellungnahme Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)	10.07.2012
• Stellungnahme Bundesvereinigung Logistik e.V. (BVL)	17.07.2012
<u>Erörterungen</u>	
• Arbeitskreis Straßenbaupolitik	09.02.2012
• Bundesverkehrsminister Dr. Peter Ramsauer	22.05.2012
• Arbeitskreis Straßenbaupolitik	28.06.2012/ 17.07.2012

<ul style="list-style-type: none"> • Toll Collect GmbH • Arbeitskreis Bahnpolitik • Staatssekretär Rainer Bomba • NABU - Naturschutzbund Deutschland e.V. • Bundesverkehrsminister Dr. Peter Ramsauer • Generaldirektor Dr. Mathias Ruete (MOVE) • IBM Deutschland GmbH • Kommunale Spitzenverbände (DStGB, DLT, DST) 	<p>01.08.2012</p> <p>08.08.2012</p> <p>13.08.2012</p> <p>29.08.2012</p> <p>05.09.2012</p> <p>06.09.2012</p> <p>17.09.2012</p> <p>20.09.2012</p>
<p><u>Kommissionstermine</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • 1. Kommissionssitzung • Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter • 2. Kommissionssitzung • Verkehrsministerkonferenz • 3. Kommissionssitzung • 4. Kommissionssitzung • Gemeinsame Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter • Verkehrsministerkonferenz 	<p>10.01.2012</p> <p>21.03.2012</p> <p>30.03.2012</p> <p>20.04.2012</p> <p>15.06.2012</p> <p>07.09.2012</p> <p>18.09.2012</p> <p>05.10.2012</p>
<p><u>Sitzungen/Arbeitsklausuren (mit Beratern)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • I. Arbeitsgruppen-Sitzung • II. Arbeitsgruppen-Sitzung • III. Arbeitsgruppen-Sitzung • VI. Arbeitsgruppen-Sitzung • Klausur-Tagung • V: Arbeitsgruppen-Sitzung • Klausur-Tagung Endbericht 	<p>13.04.2012</p> <p>20.04.2012</p> <p>10.05.2012</p> <p>25.05.2012</p> <p>22./23.06.2012</p> <p>14.08.2012</p> <p>geplant</p>

Anlage 1**Instrumentenkasten, Bewertungskriterien und erste Abschätzungen****Energiesteuer**

Zweckbindung: Durch Straßenbaufinanzierungsgesetz StrFinG vom 28.03.1960 in Art. 1 festgelegt. Wird jährlich durch Haushaltsbeschluss aufgehoben.

Erhebungskosten: Die geringsten Erhebungskosten von allen Einnahmequellen.

Kostenabhängigkeit: Die Einnahmen sind wegen ihrer Verbrauchsabhängig nicht unmittelbar nutzungsbezogen.

Umsetzbarkeit: Sehr einfache, allein durch den Bund umsetzbar. Keine Zustimmung des Bundesrats notwendig.

Anspruch weiterer Baulastträger: Als reine Bundessteuer können von anderen Baulastträgern keine Ansprüche geltend gemacht werden.

Auskömmlichkeit: Die Höhe kann zwar dem Mittelbedarf angepasst werden, hängt aber vom Vorbrauch an Otto- und Dieselmotoren und nicht von der Nutzung ab.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Geringfügig, abhängig von der Erhöhung.

Kraftfahrzeugsteuer

Zweckbindung: Seit 01. Juli 2009 Bundessteuer. Eine direkte Zweckbindung ist nicht gegeben.

Erhebungskosten: Geringste Erhebungskosten nach der Energiesteuer.

Kostenabhängigkeit: Die Einnahmen sind nicht nutzungs- und nur bedingt verbrauchsabhängig und damit nicht unmittelbar auf die Nutzung der Verkehrsinfrastruktur bezogen.

Umsetzbarkeit: Sehr einfach, allein durch den Bund umsetzbar. Keine Zustimmung des Bundesrats notwendig.

Anspruch weiterer Baulastträger: Als reine Bundessteuer können von anderen Baulastträgern keine Ansprüche geltend gemacht werden.

Auskömmlichkeit: Die Höhe kann zwar dem Mittelbedarf angepasst werden. Hängt aber vom jeweiligen Kfz-Bestand ab.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Geringfügig, abhängig von der Erhöhung.

Ausweitung Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen

Zweckbindung: Derzeit werden die Mittel direkt dem EPI 12 zugewiesen. Keine langfristige Sicherheit ohne Anpassung des gesetzlichen Rahmen (BFStrMG).

Erhebungskosten: Die Erhebungskosten sind bei Fortschreibung derzeitigen Technik sehr hoch.

Kostenabhängigkeit: Die Einnahmen sind nur bedingt nutzungsabhängig, da nicht von Achslast sondern von Emissionsklassen abhängig.

Umsetzbarkeit: Zustimmung des Bundesrats notwendig.

Anspruch weiterer Baulastträger: Da die Einnahmen nur auf Infrastruktur des Bundes erhoben wird können andere Baulastträger keine Ansprüche geltend machen.

Auskömmlichkeit : Auskömmlich, aber nur für Straßen in der Baulast des Bundes.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Zunahme von Ausweichverkehren über das nachgeordnete Straßennetz.

Ausweitung Lkw-Maut auf alle Straßen

Zweckbindung: Da ein direkter Leistungsbezug hergestellt werden kann ist eine Zweckbindung einfach möglich. Schaffung eines entsprechenden gesetzlichen Rahmens.

Erhebungskosten: Die Erhebungskosten sind bei Fortschreibung derzeitigen Technik vergleichsweise sehr hoch.

Kostenabhängigkeit: Bei entsprechender Ausgestaltung und direktem Kostenbezug entsteht eine eindeutige Kostenabhängigkeit, damit ist die Zweckbindung sicherzustellen.

Umsetzbarkeit: Komplexe Umsetzung aufgrund der vielen mit einzubeziehendem Baulastträger. Aber großer Anreiz für alle mitzumachen.

Anspruch weiterer Baulastträger: Sichergestellt, da auf allen Straßen erhoben.

Auskömmlichkeit: Auskömmlich für alle Straßen aller Baulastträger

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Hohe Lenkungswirkung, bei progressiver Staffelung der Mautsätze des nachgeordneten Straßennetzes.

Infrastrukturabgabe aller übrigen Kraftfahrzeuge

(Übergangslösung: zeitabhängig; längerfristig: entfernungsabhängig)

Zweckbindung: da ein direkter Leistungsbezug hergestellt werden kann ist eine Zweckbindung einfach möglich. Schaffung eines entsprechenden gesetzlichen Rahmens.

Erhebungskosten: Bei zeitabhängiger Variante gering. Bei später eizuführender entfernungsabhängigen Variante hoch.

Kostenabhängigkeit: Bei entsprechender Ausgestaltung und direktem Kostenbezug entsteht eine eindeutige Kostenabhängigkeit, damit ist die Zweckbindung sicherzustellen

Umsetzbarkeit: Zeitabhängige Lösung ist einfach umzusetzen, entfernungsabhängig über Migrationspfad.

Anspruch weiterer Baulastträger: Anspruch ist gegeben.

Auskömmlichkeit: Die Höhe kann dem Mittelbedarf angepasst werden.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Staffelung nach Fahrzeug-/Schadstoffklassen; berücksichtigt Umweltstandards.

City-Maut

Zweckbindung: Da ein direkter Leistungsbezug hergestellt werden kann ist eine Zweckbindung einfach möglich. Voraussetzung: Schaffung eines gesetzlichen Rahmens.

Erhebungskosten: Bei den derzeitigen technischen Anforderungen an das System sehr hoch.

Kostenabhängigkeit: Bei entsprechender Ausgestaltung und direktem Kostenbezug entsteht eine eindeutige Kostenabhängigkeit, damit ist die Zweckbindung sicherzustellen.

Umsetzbarkeit: Sehr komplexe Umsetzung aufgrund der meist schwierigen baulichen Voraussetzungen.

Anspruch weiterer Baulastträger: keine.

Auskömmlichkeit: Verstärkung der Einnahmesituation für innerstädtische Verkehrsinfrastrukturen.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Entzerrung des innerstädtischen Verkehrs in Stoßzeiten.

Nahverkehrsabgabe

Zweckbindung: Zweckgebunden für den ÖPNV

Erhebungskosten: Üblicher Verwaltungsaufwand.

Kostenabhängigkeit: Die Einnahmen sind nicht nutzungs-, und nur bedingt verbrauchsabhängig, dadurch keine direkte Relation zu den tatsächlichen Kosten.

Umsetzbarkeit: Über Verwaltungsapparat realisierbar.

Anspruch weiterer Baulastträger: Keine.

Auskömmlichkeit: Verstärkung der Einnahmesituation für den ÖPNV.

Rechtskompatibilität: National und EU-seitig gegeben.

Lenkungswirkung: Verbesserster ÖPNV vermindert Individualverkehr.

Anlage C Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur

Definition

Unter dem Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur sind die gebauten Verkehrswege zu sehen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Nutzung durch das jeweilige Verkehrsmittel zu verstehen sind. Dies schließt entsprechende Ingenieurbaugeräte ein, bestimmte bauliche Nebenanlagen gleichwohl aus. Allen Bauwerken ist gemein, dass sie für den sicheren Betrieb unerlässlich sind.

Im Einzelnen sollen folgende Bestimmungen gelten:

Tabelle 8: Bestandsnetz der Verkehrsinfrastruktur

Verkehrsträger	Netzzugehörigkeit i.e.S.
Straße	Straßenkörper, d.h. Straßengrund, Straßenunterbau, Straßenoberbau, Brücken, Tunnel, Durchlässe, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Trenn-, Seiten-, Rand- und Sicherheitsstreifen, Haltestellenbuchten für den Linienverkehr, Rad- und Gehwege, wenn sie im unmittelbaren räumlichen Zusammenhang im Wesentlichen mit der für den Kraftfahrzeugverkehr bestimmten Fahrbahn gleichlaufen, für die Verkehrssicherheit relevante Verkehrszeichen, Lichtzeichen- und Telematik-Anlagen
Schiene	Schienenprofile, Schwellen, Schienenbefestigungen, Schotterbett, Unterbau, Brücken, Tunnel, Durchlässe, Gräben, Entwässerungsanlagen, Böschungen, Stützmauern, Lärmschutzanlagen, Fahrdrähte, Signalanlagen und Sicherheitstechnik, Bahnsteige sowie weitere ortsfeste Anlagen, die in unmittelbarem Zusammenhang mit der Nutzung durch das jeweilige Verkehrsmittel zu verstehen sind und für den Betrieb notwendig sind.
Wasserstraße	technischen Anlagen zur Gewährleistung der Schifffahrt und für ihren sicheren Betrieb wie Schiffsschleusenanlagen, Schleusenammern, Wehranlagen, Sperrwerke, Brücken über Bundeswasserstraßen in Unterhaltungslast der WSV, Kanalbrücken, Buhnen und Schifffahrtszeichen, sowie Fahrtröge bei Kanälen

Anlage D Protokolle der Anhörungen und Stellungnahmen

Die Protokolle der im Rahmen der Kommissionsarbeit angehörten Verbände und Institutionen sind bei der Geschäftsstelle der VMK auf Anfrage einsehbar:

- ADAC e.V.
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Aufgabenträger des SPNV e.V. (BAG-SPNV)
- Bundesverband der Deutschen Binnenschifffahrt e.V. (BDB)
- Bundesverband Deutscher Omnibusunternehmer e.V. (bdo)
- DB Netz AG
- Bundesverband Öffentlicher Binnenhäfen e.V. (BÖB)
- Bundesvereinigung Logistik e.V. (BVL)
- Deutscher Landkreistag (DLT)
- Deutscher Städte- und Gemeindebund (DStGB)
- Deutsches Verkehrsforum e.V.
- Generaldirektion der Europäischen Kommission für Mobilität und Verkehr (GD MOVE), Generaldirektor Dr. Matthias Ruete
- Pro Mobilität e.V.
- Verband der Automobilindustrie e.V. (VDA)
- Verband Deutscher Verkehrsunternehmen e.V. (VDV)
- Umweltbundesamt
- Zentralverband der deutschen Seehafenbetriebe e.V. (ZDS)

Anlage E Weitere inhaltliche Arbeitspapiere und Gutachten

Die weiteren inhaltlichen Arbeitspapiere und Gutachten der sind bei der Geschäftsstelle der VMK auf Anfrage einsehbar:

- Analyse der Finanzierungssituation Straße
- Ausarbeitung zur Themenstellung Wasserstraße
- Benchmarking“ Europa“ - Grundlagen/Ausgangslage
- Entwicklung der Verwendung der Mineralölsteuereinnahmen
- Entwicklung der Situation der Verkehrsinfrastruktur seit „Pöllmann“
- Europäischer Vergleich von City Maut Modellen
- Kurzgutachten Öffentlich-Private Partnerschaften
- Leistungs- und Finanzierungsvereinbarung (LuFV) Straße
- Mautkonzepte/Mauttechnologien
- Migration/mögliche Umsetzungsstufen
- Netzzustands- und Leistungsbericht Straße
- Organisation und Reform der Bewirtschaftung des Straßenbestandsnetzes
- Rechtsgutachten zu den Finanzierungsinstrumenten
- Stärkung der finanziellen Basis des ÖPNV
- Themenkomplex Telematik
- Verkehrsbezogene Steuern und Abgaben
- Verkehrsinfrastrukturfinanzierung- Einordnung der Problemlage
- Wegekostengutachten